

Les rapports entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 9 Mars 1935, à 14 heures

PAR

I. ZUNDELEWICZ

MEMBRES DU JURY

Président : M. GIDEL, Professeur

Suffragants : { M. de GEOUFRE de LA PRADELLE, Professeur
M. LE FUR, Professeur

LIBRAIRIE L. RODSTEIN

17, Rue Cujas, 17

PARIS (V°)

—
1935

Les rapports entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 9 Mars 1935, à 14 heures

PAR

I. ZUNDELEWICZ

MEMBRES DU JURY

Président : M. GIDEL, Professeur

Suffragants : M. de GEOUFRE de LA PRADELLE, Professeur
M. LE FUR, Professeur

LIBRAIRIE L. RODSTEIN

17, Rue Cujas, 17

PARIS (V°)

—
1935

La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Lorsqu'en août 1914 la guerre éclata, aucun belligérant n'envisageait sérieusement la question de la reconstitution de l'Etat polonais. Mais peu à peu l'idée de la resurrection de la Pologne gagna du terrain. Avec la chute de la Russie tsariste et l'entrée des Etats-Unis dans la guerre la cause polonaise était gagnée.

Déjà dans son message du 22 janvier 1917 au Sénat américain, Wilson se déclarait partisan de la reconstitution d'une Pologne unifiée, indépendante et autonome, à laquelle « un accès direct aux grandes voies maritimes » devait être accordé. Mais c'est le 8 janvier 1918, dans son message au Congrès des Etats-Unis, concernant les bases d'une paix équitable, que sa conception est exprimée avec le plus de force et le plus de clarté. Le 13^e point de ce célèbre message disait : « Un Etat polonais indépendant devra être créé, qui comprendra les territoires habités par des populations indiscutablement polonaises auxquelles on devra assurer un libre et sûr accès à la mer; leur indépendance politique et économique aussi bien que leur intégrité territoriale devront être garanties par un accord international. »

Le 3 juin 1918, MM. Clemenceau, Lloyd-George et Orlando, présidents des Conseils des ministres de France, de Grande-Bretagne et d'Italie, déclarèrent solennellement à leur tour que « la création d'un Etat polonais uni et indépendant, avec libre accès à la mer, constitue une des conditions d'une paix solide et juste et d'un régime de droit en Europe ».

La solution adoptée par la Conférence de la Paix était motivée d'une part par la nécessité d'assurer à la Pologne ce libre et sûr

accès à la mer, d'autre part par le respect des Principales Puissances pour le principe des nationalités. Dantzig n'a pas été incorporé à la Pologne pour cette raison que la majeure partie de sa population était de nationalité allemande. Il a été retranché de l'Allemagne, car il n'y avait pas d'autre moyen possible d'atteindre le but proposé.

Le Traité de Versailles a posé les principes de l'existence de la Ville libre. Ils furent développés par la Convention de Paris. Les accords postérieurs, les décisions du Haut Commissaire acceptées par les deux parties ou confirmées par le Conseil de la Société des Nations, ainsi que les avis consultatifs de la Cour Permanente de Justice Internationale en précisèrent le sens.

Plusieurs années se sont écoulées depuis la création de la Ville libre. Comment a fonctionné le régime institué par le Traité de Versailles ? Comment se sont développés les rapports dantziko-polonais ? C'est ce que nous nous proposons d'étudier.

CHAPITRE PREMIER

L'HISTOIRE DE DANTZIG

§ 1. — *Les origines de Dantzig*

Les rapports étroits de Dantzig avec la Pologne, datent de l'époque la plus reculée de l'existence de la Pologne, en tant qu'Etat. S'étant constituée en Etat dès le x^e siècle sur les bords de la Vistule et de la Warthe, la Pologne fut naturellement conduite à s'assurer le débouché maritime de ce territoire. C'est la poussée polonaise du Sud au Nord, vers Gdansk (Dantzig) et le rivage de la Baltique, la poussée qui se heurte contre la poussée allemande de l'Ouest à l'Est, le fameux « Drang nach Osten ».

Les origines de Dantzig sont purement slaves. Le nom slave de la ville apparaît dès les premiers témoignages historiques. L'existence d'une bourgade slave, vers l'année 997, est mentionnée dans la Vie de Saint Adalbert, l'évêque de Prague. Cette bourgade s'appelait alors Gyddanyz. « Gdansk, qui est l'appellation polonaise de la ville, vient de ku dana qui sont deux mots slaves. Ku signifie vers, dana était un nom primitif de l'eau, qui se retrouve dans une quantité de noms géographiques actuels... » (1).

Dantzig était gouverné par les princes de Poméranie sous la suzeraineté polonaise. Depuis la moitié du xii^e siècle (1148), grâce à une bulle du pape Eugène III, il fut, avec la partie orientale de la Poméranie polonaise, compris dans une des subdivisions de

(1) Smogorzewski, « *La Poméranie polonaise* », p. 8.

l'église polonaise : le diocèse de Wloclawek (Kujavie), dont il fit partie durant plusieurs siècles. Sous l'administration des princes slaves de Poméranie, Dantzig s'agrandit progressivement et se développa considérablement grâce à la forte immigration allemande, favorisée surtout au XIII^e siècle par ces princes.

La maison de Poméranie laisse au port naissant une liberté favorable au développement de son commerce. Ainsi se forme toute une bourgeoisie allemande à Dantzig, tandis qu'aux alentours de la ville l'immigration des paysans de même race vient peupler le Delta. En même temps, à l'Est de la Vistule, l'Ordre Teutonique, le glaive à la main, convertit les Prussiens et crée un Etat allemand avec la capitale Marienbourg, à 50 kilomètres de Dantzig.

Mestwin II, dernier prince de Dantzig et de Poméranie, légua, par testament, ses possessions y compris Dantzig à Przemyslaw, duc de Grande-Pologne. Après la mort de Mestwin II, en 1294, la ville passa à Przemyslaw. En 1295, celui-ci se fit couronner Rex Polonorum et Dux Pomeraniæ, mais l'année suivante il fut assassiné par le margrave de Brandebourg. Dantzig alors prêta serment directement à son successeur, Ladislas le Bref, le roi de Pologne, qui le visita à trois reprises (1298-1299-1306), alors qu'il venait fortifier son influence en Poméranie. Malgré cela, le margrave de Brandebourg, ayant fait valoir ses prétentions à la Poméranie l'annexa de force. Pour résister à la dynastie Ascanienne, Ladislas le Bref, serré de près, dut faire appel aux Chevaliers Teutoniques. L'Ordre Teutonique saisit avec joie l'occasion qui lui était offerte. Profitant de la lutte du roi Ladislas le Bref avec la dynastie tchèque des Premyslides pour le trône de Pologne, l'Ordre, après avoir chassé les Brandebourgeois, s'empara de Dantzig et envahit Pomorze. Il se maintint dans la ville après avoir massacré une grande partie de sa population civile et chassé les survivants (le 14 novembre 1308). Les habitations des citoyens paisibles furent détruites et la ville complètement rasée. Les Teutoniques présentèrent ensuite,

dans une justification adressée au pape, ce crime comme un « acte de justice » dirigé contre les bandits. Ils affirmèrent que ce furent « les citoyens de Dantzig eux-mêmes, qui, de leur propre volonté, détruisirent les maisons de cette ville et se transportèrent en d'autres lieux » (1).

A la place de la ville détruite, les Teutoniques en fondèrent une autre sur un nouvel emplacement, dominé par leur château fort qui facilitait la surveillance et le maintien dans l'obéissance de la population.

Sous la domination de l'Ordre, la germanisation se poursuit : de nouveaux colons allemands, favorisés par les Teutoniques au dépens de la population polonaise réduite à la misère, affluent de l'Ouest. Les colons reçoivent des concessions dans l'industrie et le commerce. De cette façon Dantzig se relève des ruines et l'élément germanique y domine dorénavant sous la protection de l'Ordre Teutonique.

En 1350, la ville entre dans la puissante ligue des villes allemandes, la Hanse, et acquiert alors une grande prospérité. Elle devient le principal port de la Baltique, dès le milieu du xiv^e siècle. Dantzig jouit d'importants privilèges; elle entretient à l'étranger des représentants particuliers, conclut des alliances et des traités. La ville participe aux guerres de la Hanse, notamment de 1368 à 1370, contre Valdemar de Danemark, avec lequel l'Ordre Teutonique est en paix.

Mais le développement naturel de la prospérité du port fut retardé. Après la mort du grand maître Winrich de Kniprode, en 1380, la période de la décadence de l'Ordre Teutonique commença. Les préoccupations des Chevaliers devinrent uniquement mercantiles, ils se mirent à faire du commerce de leur côté sur une échelle de plus en plus vaste. L'Ordre apparut comme un concurrent com-

(1) Askenazy, « *Dantzig et la Pologne* », pp. 8-9.

mercial de la ville d'autant plus redoutable qu'il était le maître et par cela même le privilégié. Dantzig cessa de jouir de la paix et de la tranquillité indispensables à son commerce. La ville fut surchargée d'impôts. De plus la ville fut coupée de la Pologne, sa cliente naturelle, avec laquelle les Chevaliers étaient en guerre.

Cet état de choses eut pour résultat de faire naître une profonde hostilité envers l'Ordre et de provoquer de fréquents conflits avec lui. Dantzig, ayant conscience de sa richesse et de sa force, s'impatientait de plus en plus de la tyrannie de l'Ordre. La population de la ville, tant allemande que polonaise, souhaitait ardemment d'être libérée du joug teutonique. Il n'est pas étonnant que, dans ces conditions, la nouvelle de la grande victoire du roi polonais Ladislas-Jagellon sur les Chevaliers Teutoniques à Grunwald-Tannenberg, en 1410, remplit de joie la population de Dantzig qui aspirait à se rapprocher à la Pologne, en raison des anciennes relations qui existaient entre leurs deux territoires et la connexité de leurs intérêts. Le maire et les échevins de la ville, bravant la surveillance des Teutoniques, se présentèrent devant le roi Ladislas-Jagellon pour lui prêter serment comme à leur souverain et exprimer le désir de la ville d'être réunie à la Pologne.

Malheureusement la victoire de la Pologne ne fut pas complète, puisque l'Ordre ne restitua que la province de Dobrzyn, sur la basse Vistule, mais il garda Pomorze et Dantzig. La terrible vengeance de l'Ordre atteignit les audacieux Dantzikois à leur retour. Le commandeur von Plauen, frère du Grand-Maître, siégeant au château de Dantzig, invita le maire et deux conseillers chez lui et les fit assassiner.

La ville terrifiée guetta l'occasion de secouer le joug de l'Ordre. Mais ce n'est guère qu'en 1455 que les efforts conjugués de Dantzig et de la Pologne parviennent à éliminer définitivement les Teutoniques de la ville. Quand l'oppression des Chevaliers Teutoniques devient finalement insupportable, les villes et la noblesse de l'Etat

Teutonique se liguent et se révoltent en 1454 contre l'Ordre. Ils déclarent vouloir faire partie de l'Etat polonais. Une nouvelle guerre éclate entre la Pologne et l'Ordre. Dantzig adhère à la coalition contre l'Ordre et se montre des plus acharnés à la lutte qui dure 13 ans jusqu'à la paix de Thorn, où l'Ordre capitule et se reconnaît vassal de la Pologne (1466).

Les Dantzikois se rendent rapidement maîtres du château des Chevaliers (1454). La même année, sans attendre le dénouement de la guerre, la ville a transformé son alliance en un pacte d'incorporation à la République royale. Le 16 juin 1454, la délégation dantzikoise, envoyée par la ville à Cracovie, prête serment au roi Casimir Jagellon.

Pendant la guerre de Treize ans, les Dantzikois n'épargnent ni leur sang ni leurs biens pour aider le roi de Pologne à remporter la victoire définitive sur les Chevaliers Teutoniques. Dantzig joue, dans cette guerre de libération, un rôle de premier plan. Quand Casimir Jagellon arriva à Dantzig, libérée du joug Teutonique, pour la première fois, en 1457, la ville fit au roi une réception triomphale, et lui offrit même de sérieux subsides pour remettre à flot ses finances épuisées par la guerre. Le roi ému leur déclara qu'« ils recevraient une récompense royale » (1). En dédommagement des sacrifices consentis et pour payer les Dantzikois de leurs services éminents, Casimir Jagellon leur accorda les trois grands privilèges (*Privilegia Casimiriana*, 1454-1455 et 1457), qui conféraient à Dantzig les droits de ville libre. Ces trois actes réglèrent les rapports de la ville de Dantzig avec la Pologne.

Le traité de Thorn (1466) mit fin à la guerre de Treize ans. L'Ordre dut abandonner à la Pologne toute la Poméranie avec Dantzig, tandis qu'il se repliait sur la Prusse Orientale. Ainsi finit

(1) Askenazy, « *Dantzig et la Pologne* », p. 15.

la domination des Chevaliers Teutoniques sur la Poméranie polonaise et Dantzig. Elle a duré 150 ans, l'union avec la Pologne devait durer 327 ans.

§ 2. — *L'Union avec la Pologne*

La période de stagnation qui se manifeste dans le développement du port de Dantzig, à l'époque de la domination des Chevaliers Teutoniques, était finie. Les habitants de la ville connurent, après la paix de Thorn, dans l'union avec la Pologne, une ère de liberté et de prospérité. En vertu de *Privilegium Casimirianum*, accordé à la ville par le roi, Dantzig obtint une constitution autonome et de vastes privilèges commerciaux. La ville eut le droit de guerre et de paix, celui de rendre la justice, le droit de battre monnaie, de régler son budget, de s'administrer par des fonctionnaires de son choix, d'avoir sa force armée et de se fortifier, et enfin le droit de traiter librement avec les Etats étrangers. Elle fut dispensée des deux tiers des impôts, reçut l'intendance maritime et fluviale de toutes les côtes prusiennes de dépendance polonaise et le droit d'ouvrir et de fermer les ports de ces côtes.

L'autorité du roi de Pologne ne s'affirmait sur la ville que par la présence d'un burgrave qui le représentait. Le burgrave était choisi par le roi, à la fin de chaque année, sur une liste de six membres présentée au roi par le Conseil de la ville. Dantzig déléguait un secrétaire à Varsovie et votait à la Diète polonaise aux élections royales. Le roi considéré par les Dantzikois comme leur souverain, avait à Dantzig la propriété d'un palais et d'une écurie de deux cents chevaux.

Les relations commerciales de la ville se développèrent rapidement. L'union de Dantzig et de la Pologne, n'empêcha pas la ville de continuer à faire partie de la Ligue Hanséatique. Mais elle vit avant tout, s'ouvrir à son commerce toute la Pologne et toute la

Lithuanie, dont elle devint l'intermédiaire avec les pays de l'Europe occidentale. Cela lui assura une brillante prospérité. Le trafic avec l'Angleterre, la Hollande et la France se développa et les relations commerciales s'étendirent jusqu'au Portugal, en Espagne et en Turquie. Seule la ville d'Amsterdam aurait pu rivaliser à ce moment avec Dantzig comme centre du commerce international du blé. Aussi Dantzig s'agrandissait et s'enrichissait d'année en année, surtout du ^{xvi}^e au ^{xviii}^e siècle. La Pologne entoura la ville de Dantzig de toute sa sollicitude et facilita par tous les moyens son développement commercial. La ville obtint le monopole de « sigillation », lui conférant le droit exclusif d'importer les draps anglais, flamands ou autres provenant d'outre mer. Toute pièce de drap mise en vente en Pologne devait porter la marque de Dantzig.

Sous ce régime bienveillant, assurée d'une puissante protection sur le continent, Dantzig put déployer librement son activité commerciale. Elle supplanta bientôt ses rivales immédiates Königsberg et Elbing, et dans l'ensemble même de la Ligue Hanséatique, elle fut l'égale de Lübeck. La ville atteignit durant cette période l'apogée de sa richesse et de sa puissance.

Rien d'étonnant alors à ce que dans de telles conditions, la ville, qui autrefois s'était révoltée contre l'oppression des Chevaliers Teutoniques qui l'avaient appauvrie, s'attacha à la Pologne qui la défendait et l'enrichissait. L'entente entre la ville et la Pologne fut rarement troublée. Dantzig ne fut pas à l'abri des troubles religieux qui éclataient partout à cette époque, à l'occasion de la Réforme. Le roi Sigismond I^{er} dut intervenir à Dantzig pour protéger les catholiques, de souche polonaise généralement. A l'issue de la lutte, l'ordonnance royale (Statuta Sigismondi I, 1526) remania le gouvernement de la ville dans un sens plus démocratique. Cette ordonnance réorganisait surtout le Troisième Ordre qui, grâce à ses 100 délégués, représentait maintenant efficacement, la véritable et la plus nombreuse population urbaine. Un nouveau conflit se pro-

duisit en 1577. Ne reconnaissant pas l'élection de Stéphane Batory, Dantzig se souleva contre la République. Le roi vint assiéger la ville. Dantzig se défendait obstinément, mais quand elle se rendit enfin, ce fut sans préjudice pour elle. Au lieu d'une punition, la ville obtint du roi la confirmation de tous ses privilèges. Ce fut la dernière querelle.

Les Dantzikois prouvèrent à plusieurs reprises qu'ils étaient prêts à mettre tout en œuvre pour venir au secours de la Pologne quand le besoin se faisait sentir. Lors de l'expédition de Stéphane Batory contre Moscou, et pendant les guerres polono-suédoises, les Dantzikois se mirent du côté de la Pologne en l'appuyant par leurs argents et leurs munitions. Ils n'hésitèrent pas à combattre courageusement l'arme à la main à côté des Polonais, pendant l'invasion du roi de Suède, Gustave-Adolphe (1626-1629). Ils résistèrent sans faiblir aux avances et aux menaces de ce souverain. Peu de temps après, pendant la seconde guerre suédoise contre le roi Jean Casimir (1655-1660), la ville n'hésita point à résister de nouveau, à Charles-Gustave, dont le succès dépendait de la possession de Dantzig.

Les Dantzikois prenaient une part active à la vie nationale polonaise. Lors de la seconde élection de Stanislas Leszczyński, ils se déclarèrent pour Stanislas et contre son concurrent Auguste, dont l'élection eut lieu sous la protection des baïonnettes russes. Le malheureux roi Stanislas, à peine élu, fut chassé de Varsovie et se réfugia dans la forteresse de Dantzig. Les Dantzikois mirent leur point d'honneur à ne pas abandonner et à défendre jusqu'à la mort « la sainte personne de sa Majesté royale ». La ville coutint un siège de quinze mois contre les armées russes. Mal soutenue par Louis XV, gendre du roi, elle ne reçut qu'un renfort très faible à la tête duquel se trouvait le jeune comte de Plélo, qui fut tué sous les murs de Dantzig. C'est seulement après la fuite clandestine de

Stanislas, que la ville, n'ayant plus de roi à défendre, capitula. Elle dut payer une forte contribution de guerre.

L'attitude hostile qu'ils avaient prise envers Auguste III, n'empêcha pas les artisans de Dantzig de chercher avec confiance sa protection contre le Conseil patricien. Ils obtinrent de lui l'Ordonnance de 1750, très démocratique, qui remaniait la constitution de la ville. Le Troisième Ordre reconnaissant érigea au roi une belle statue.

Quelques années plus tard, en 1754, Dantzig fêta solennellement le troisième centenaire de son union avec la Pologne, en exprimant sa gratitude, et son fidèle attachement. Cette date fut commémorée par une médaille très significative.

Cependant c'étaient là les dernières années de l'épanouissement et de la prospérité de Dantzig. Le danger prussien grandissait. Devenu plus puissant par la conquête de la Silésie, Frédéric le Grand, le roi de Prusse et successeur de l'Ordre Teutonique, commença à s'attaquer à Dantzig. Il eut pour but la prise de possession de cette ville. Il usa pour cela des moyens les plus raffinés : tantôt offres alléchantes, tantôt difficultés économiques. Ce singulier chantage de Frédéric le Grand envers la ville de Dantzig commença dès l'élection du dernier roi polonais, Stanislas-Auguste. Sous différents prétextes, Frédéric le Grand, commença à opprimer la ville, afin de la forcer à chercher un refuge dans les bras qui l'étouffaient et accepter son autorité. Sous le prétexte que la nouvelle loi sur les droits d'entrée généraux établis par la diète électorale polonaise était dirigée spécialement contre la Prusse, Frédéric se crut autorisé à exercer des représailles contre le port polonais de Dantzig. Ce port vivait du commerce avec la Pologne, qui empruntait la voie franche de la Vistule. Frédéric barra le fleuve par un office des douanes, institué sous Marienwerder, où étaient perçus des droits de transit exorbitants sur les marchandises transportées en Pologne par Dantzig et en sens inverse (1765). Cette mesure

portait atteinte à l'existence même de la ville. Grâce à l'intervention de la Russie, Frédéric dut fermer l'office des douanes. Mais les prétextes ne manquaient pas pour opprimer la malheureuse cité. Quelques années plus tard, le roi de Prusse réclama 4.000 déserteurs imaginaires *prussiens* qui se seraient réfugiés à Dantzig. Sous ce prétexte il fit pénétrer ses régiments sur le territoire de la ville et obligea celle-ci à lui payer une contribution de 200.000 ducats à titre d'indemnité (1771). L'année suivante, sous un nouveau prétexte de peste, il entoura la ville d'un cordon sanitaire militaire et se fit verser pour ce service 100.000 ducats durant deux ans (1772).

Lors du premier partage de la Pologne en 1772, Dantzig ne fut point attribuée à la Prusse. Le mérite en revenait surtout aux Dantzikois qui firent entendre leurs protestations à travers toute l'Europe.

Le premier partage porta les frontières de la Prusse jusque sous les murs de Dantzig. Frédéric le Grand comptait bien ne pas en rester là. Il multiplia les empiètements et les tracasseries destinés à rendre impossible à Dantzig la continuation de son commerce, espérant ainsi briser sa résistance et l'amener à accepter son autorité. Toutes les portes de Dantzig furent entourées de barrières douanières prussiennes. Frédéric II appliqua à la ville, dans ses opérations commerciales avec la Pologne, les mêmes tarifs douaniers que pour les marchandises étrangères. Dantzig, séparée ainsi de son hinterland naturel, commença à périr. Prétendant être le successeur des abbés d'Oliva et affirmant arbitrairement que la rive gauche de la basse Vistule jusqu'à la mer avait appartenu au couvent cistercien d'Oliva, Frédéric le Grand effectua immédiatement la prise de possession de ses droits fictifs sur cet héritage religieux. Il occupa le port de Dantzig, Neufahrwasser, et y institua un office des douanes, chargé de lever des impôts sur les navires, pour le compte du trésor de Prusse. Les Dantzikois ayant fait appel

au roi de Pologne et à l'impératrice Catherine II, Frédéric le Grand dut enfin renoncer définitivement pour lui-même au projet de la prise de possession de Dantzig, bien qu'il ne suspendît point ses mesures de répression.

Frédéric-Guillaume II continua la politique de son prédécesseur. Dans les pourparlers amicaux avec la Diète de Quatre ans, Frédéric-Guillaume, en proposant une alliance à la Pologne (1790), alliance qu'il devait bientôt violer, exigeait en échange la reddition de Dantzig. Il n'obtint pas ce qu'il demandait et cela en majeure partie, à cause de la protestation violente que cette proposition provoqua de la part des Dantzikois. La Diète polonaise se prononça d'une manière catégorique pour la conservation de la ville de Dantzig. Le 29 mars 1790, l'alliance défensive contre la Russie entre la Prusse et la Pologne fut solennellement signée à Varsovie. Les deux Etats se garantissaient réciproquement la possession tranquille de leurs territoires. Deux ans plus tard, Frédéric-Guillaume II trahit la Pologne. Le deuxième partage eut lieu en 1793, suivi bientôt du troisième partage en 1795.

§ 3. — *Dantzig sous la domination prussienne*

Ce fut la guerre contre la France révolutionnaire qui fournit au roi de Prusse l'occasion d'acquérir la ville tant convoitée. Frédéric-Guillaume II fit dépendre sa participation à la campagne des Coalisés, d'un « dédommagement » en Pologne. En vertu du traité du second partage (1793) Dantzig était cédé à la Prusse. Le 24 février 1793, parut à Berlin la déclaration de Frédéric-Guillaume « sur les motifs d'occupation de la ville de Dantzig par les troupes prussiennes » (1). Le roi n'allégua point le caractère allemand de la ville comme prétexte de l'occupation. Tout au contraire, dans

(1) « Questions relatives aux territoires polonais sous la domination prussienne », pp. 65-66.

cette déclaration Frédéric-Guillaume motiva l'occupation par le danger que présentait Dantzig, hostile à la cause de la Prusse et attaché à celle de la Pologne.

L'armée prussienne apparut au mois de mars sous les murs de la ville. Le Sénat de Dantzig jugeant la situation désespérée, décida, après une délibération de trois jours, de capituler. La reddition des fortifications a été fixée le Jeudi Saint, 28 mars 1793. La vue des soldats prussiens a cependant exaspéré la population qui, spontanément, prit les armes. Les gens du peuple s'emparèrent de l'arsenal, chargèrent les canons et firent feu sur les colonnes prussiennes qui s'avançaient. Le mouvement fut appuyé par la milice municipale. Mais la résistance ne dura pas longtemps. Les Prussiens, s'étant remis de la première alerte, procédèrent à un siège en règle et bombardèrent la ville. Quelques jours après celle-ci ouvrit ses portes. Les habitants de Dantzig ont prouvé ainsi qu'ils ne voulaient pas « mériter la bienveillance du Roi de Prusse ».

Dans cette première période de la domination prussienne, qui dura 13 ans, les anciennes institutions républicaines de la ville, toujours respectées par les rois de Pologne, furent abolies. Le roi de Prusse imposa à Dantzig une municipalité de fonctionnaires hiérarchisés. Le Troisième Ordre, protégé par la Pologne, fut supprimé. Au point de vue économique cependant, la situation s'améliora. L'absorption de la ville par le Rouyaume de Prusse mettait fin à l'étouffement, en rendant à Dantzig une partie de son hinterland polonais : grâce aux deuxième et troisième partage les possessions de la Prusse s'étendaient à Varsovie et à toute la province de Kujawy. Mais la ville arrachée par force à la Pologne, et dont les franchises séculaires ont été supprimées par les Prussiens, ressentait un profond dégoût à l'égard de cette domination. En 1797, les jeunes gens de Dantzig formèrent même un complot contre la Prusse pour rétablir l'ancienne liberté, mais ce complot n'aboutit pas; il fut découvert et les conjurés condamnés.

La libération momentanée de Dantzig de la domination prussienne s'accomplit grâce à Napoléon et à l'armée française. Après la bataille de Iéna, la ville de Dantzig fut assiégée par un corps d'armée sous le commandement du maréchal Lefebvre. Les régiments polonais lui prêtèrent un concours efficace. Ils composaient presque la moitié de son armée. Pour la première fois, les Dantzikois ne prirent aucune part à la défense de la ville. Ils observèrent à cette occasion une attitude plus que bienveillante. Les Prussiens durent capituler. Le 27 mai 1807, les troupes polono-françaises firent leur entrée triomphale à Dantzig. Napoléon exprima à Lefebvre sa satisfaction en lui octroyant le titre de « duc de Dantzig ».

La nouvelle de la prise de Dantzig par l'armée du maréchal Lefebvre fut accueillie à Varsovie avec un enthousiasme unanime. On espérait le retour de la ville à la Pologne renaissante. Malheureusement le Duché de Varsovie, instauré par Napoléon, ne comprenait ni la Poméranie, ni Dantzig. Par le traité de Tilsitt, du 8 juillet 1807, Dantzig fut érigée en ville libre sous la protection de la Prusse et du Grand Duché de Varsovie. En réalité la ville se trouvait sous l'autorité immédiate de Napoléon. L'Empereur y maintint une garnison, en majeure partie polonaise, et un gouverneur français, Rapp. La ville devait envoyer à Paris, comme autrefois à Varsovie, les délégations temporaires.

Les circonstances étaient peu favorables pour la Ville libre. Le blocus continental lui était néfaste. Il coupait la ville de ses principaux fournisseurs et acheteurs. En outre, le statut du traité de Tilsitt, qui séparait la ville du Grand-Duché de Varsovie, entravait l'exercice de sa fonction naturelle comme port de la Pologne. Dantzig se trouvait dans une situation semblable à cette créée par le premier partage, tandis que le troisième partage lui avait été bien plus favorable : elle était alors réunie à Varsovie avec la plus grande partie de son hinterland polonais.

Mais l'existence de la Ville libre ne devait pas être de longue

durée. Après la retraite de Russie, les troupes russes, poursuivant l'armée française, viennent mettre le siège devant Dantzig à la fin de janvier 1813. Des contingents prussiens se joignent aux Russes et la flotte anglaise bloque le port. Dantzig fut défendue par le X^e corps d'armée. Les forces polonaises contribuèrent, cette fois encore, à sa défense. C'était la 7^e division polonaise sous le commandement du brigadier-général Michel Radziwil. En novembre 1813, après un siège très dur, au cours duquel sévirent les bombardements et la famine, Rapp se résigna à signer la capitulation de la ville. Le 2 janvier 1814, le lendemain de la sortie de la garnison polono-française, Dantzig fut occupée par les Russes. Les Prussiens furent complètement exclus de l'administration militaire et civile de la ville. C'est seulement le 3 février 1814, sur l'ordre du tsar Alexandre I^{er} que Dantzig fut rendue aux Prussiens. La réoccupation de Dantzig par les Prussiens ne réglait pas cependant la situation internationale de la ville. Cette question ne pouvait être décidée que par le Congrès international. Les Dantzikois le savaient. Une nouvelle fois ils manifestèrent le désir d'un retour au statut naturel et traditionnel de l'union avec la Pologne.

Déjà en janvier 1813, au moment où le siège de Dantzig commençait, le Sénat de la Ville libre, prévoyant la chute de Napoléon et les remaniements européens, envoya une instruction secrète à son plénipotentiaire à Paris, le D^r Keidel. Cette instruction considérait comme un mal suprême et inadmissible le retour de Dantzig sous la domination prussienne. La création d'une ville libre paraissait comme une conception erronnée. L'instruction concluait à la réunion de la ville à une Pologne indépendante, comme à la meilleure solution, qui présenterait les plus grands avantages pour l'avenir.

Après la capitulation de Dantzig et la défaite de Napoléon, le D^r Keidel commença des démarches auprès des vainqueurs. Pendant le Congrès de Vienne, le délégué du Sénat, se pliant aux

circonstances, demanda l'union de Dantzig avec la Pologne restaurée sous l'autorité du tsar. Malheureusement, toutes les démarches aussi bien à Paris qu'à Vienne, ne donnèrent pas les résultats voulus. Le Congrès de Vienne adjugea Dantzig à la Prusse et coupa ainsi de nouveau ce grand port balte de son arrière pays.

Les Prussiens ayant occupé Dantzig, commencèrent à supprimer les organisations autonomes. Le Conseil municipal fut dissous, et l'administration de la ville confiée aux employés municipaux, selon le statut prussien. Toute trace des institutions polonaises et françaises disparut. La ville fut soumise à un régime méthodique de prussification.

Au lendemain des partages de la Pologne, coupé de son hinterland naturel par la frontière germano-russe, Dantzig dépérissait. La Prusse ne s'empressait pas de lui venir en aide. Elle n'avait pas besoin de la Poméranie polonaise avec Dantzig pour des motifs économiques, mais elle le convoitait pour des raisons politiques. En séparant la Pologne de la mer, la Prusse espérait aussi accaparer le commerce polonais. La possession de Dantzig présentait pour la Prusse une importance surtout négative. Dantzig polonais ne devait pas rester un concurrent des ports prussiens. La réalisation de l'unité allemande n'y changea rien. Dantzig se trouva sacrifié à Stettin et même à Königsberg. Le gouvernement prussien préféra orienter l'avenir de la ville du côté militaire et bureaucratique. Elle devint depuis 1878 la capital administrative de la Prusse occidentale et le chef-lieu du 17^e corps d'armée. Elle fut proclamée port de guerre et chaque année la flotte allemande se rassemblait dans la rade pour les manœuvres d'été.

On fit de Dantzig un centre industriel. On fonda des établissements de construction et de réparation maritimes, des fabriques de munitions et d'armes. On essaya de fonder, à coups de subventions, des usines de métallurgie, de produits chimiques, de construction de machines, d'allumettes. On exécuta d'assez importants travaux :

en 1888, on régularisa l'embouchure de la Vistule; en 1899, on ouvrit un nouveau port, le Kaisershafen. Mais tous ces bienfaits apparents ne compensaient point l'appauvrissement économique réel de la ville, qui ne pouvait prospérer tant qu'elle n'avait pas la liberté du commerce avec la Pologne. La régularisation partielle de l'embouchure de la Vistule n'avait aucune importance, étant donné l'abandon total où était laissé le cours moyen du fleuve en Pologne russe. Au point de vue des communications par voie ferrée, les intérêts de Dantzig furent systématiquement négligés. Lorsque l'on construisit, en 1853, la ligne ferroviaire de l'Est, Berlin-Königsberg, Dantzig fut laissé de côté. Ce n'est qu'en 1862 que ce dernier a été relié avec la Pologne par le chemin de fer en passant par Tczew-Torun-Varsovie. Toutefois, Stettin fut placé dans les meilleures conditions : en instituant des tarifs différentiels, le Gouvernement allemand les rendit plus élevés de Dantzig à Lodz que de Stettin à Lodz, afin d'attirer vers ce dernier port le trafic de la Pologne méridionale.

Rien d'étonnant, que dans ces conditions la ville ne put se développer pendant tout le xix^e siècle que très lentement. Dantzig se transformait de plus en plus en une ville de province, soumise aux influences de la bureaucratie allemande et perdant ses anciennes traditions. Le port et son importance international devenaient de moins en moins considérables. Parallèlement au développement économique intensif de toute l'Allemagne, s'accomplissait la ruine du commerce dantzikois. Le trafic global de Dantzig qui s'exprimait en 1882 par le chiffre de 1.100.000 tonnes et était égal à celui de Stettin, est encore à environ 1.100.000 tonnes, en 1893, tandis que le trafic de Stettin monte déjà à 2.240.000. En 1903, le trafic de Dantzig est de 1.350.000 tonnes; Stettin le devance très largement avec 3.250.000 tonnes. En 1913, le trafic de Dantzig s'exprime par le chiffre de 2.112.000, mais celui de Stettin atteint déjà 6.246.000 tonnes.

La politique douanière allemande, inaugurée en 1879 par Bismark, qui avait pour but particulier la protection des intérêts des

propriétaires fonciers, fut un coup de grâce pour le port de Dantzig. Pour s'attacher plus étroitement les junkers, Bismark fit voter par le Reichstag une loi élevant fortement les droits d'entrée sur les blés et les bois polonais et russes. Les protestations des députés dantzikois qui prévoyaient que l'exportation polonaise, se heurtant à cette barrière douanière infranchissable ne passerait plus par Dantzig, ne furent pas prises en considération. Les conséquences de cette politique douanière furent désastreuses pour la ville. Malgré cela une nouvelle augmentation des tarifs douaniers sur le blé et le bois polonais fut votée par le Reichstag en 1885.

La décadence de Dantzig au rang de port de troisième classe eut sa répercussion dans la diminution de sa population. Il n'avait que 100.000 habitants en 1871, lui qui, il y a plus d'un siècle, en comptait déjà 77.000. De 1871 à 1910 c'est la période de la grande industrialisation de l'Allemagne. En Prusse seule, 15 villes quadruplent leurs populations; la population de 17 villes s'accroît de 100 % à 300 %. Dantzig n'augmente que de 90 % : le nombre de ses habitants n'est, en 1910, que de 170.000. Hambourg qui, au XVIII^e siècle, comptait moins d'habitants que Dantzig, en avait, en 1910, plus d'un million. Stettin et Königsberg, les deux ports autrefois beaucoup moins considérables que Dantzig, avaient 250.000 habitants. Dantzig qui avait été la plus importante ville de la Pologne au XVIII^e siècle et le plus peuplé des ports de la Baltique, avait donc vu, par suite du régime prussien du XIX^e siècle, son développement considérablement ralenti. La décadence de la capitale de la Poméranie polonaise coïncidait avec la période où la Pologne disparaissait de la carte politique de l'Europe. La riche cité commerciale qui, sous la protection des rois polonais, avait joué un rôle prépondérant dans le commerce maritime de la Baltique, dut se résoudre à n'être plus qu'un port secondaire de l'Allemagne.

Ainsi, la possession de Dantzig ne présentait pour l'Allemagne qu'une importance négative. Et c'est précisément pourquoi les Alle-

mands se rendaient parfaitement compte de quel intérêt serait ce port pour la Pologne ressuscitée. La quintessence de l'opinion allemande sur l'importance de la possession de Dantzig pour la Pologne, s'exprime dans ce jugement de Bismark au cours d'une réception des délégués de la population allemande de la Prusse occidentale, le 23 septembre 1894 :

« Je vous ai présenté, Messieurs, le tableau fantaisiste d'un Etat polonais qui, je l'espère, ne sera jamais réalisé. Toutefois, si cet Etat était rétabli vous, Allemands, de la Prusse occidentale, vous seriez exposés à devenir la proie des appétits polonais. Pour un Etat polonais avec Varsovie comme capitale, la possession de Dantzig est d'une nécessité encore bien plus urgente que celle de Posen. En ce qui concerne Posen, les Polonais se disent qu'il ne peut leur échapper puisque c'est là que se trouve le siège de l'Archevêché. Mais Dantzig est la première des villes dont l'Etat polonais devra s'assurer la possession parce qu'elle est située sur le littoral. Les Polonais ne consentiront jamais à se tenir tranquilles tant qu'ils ne l'auront pas. Quand nous leurs objectons que la Prusse occidentale à son origine n'a pas appartenu à la Pologne, alors que ce fut le cas de Posen, ils font valoir la nécessité qui présente la possession de Dantzig pour l'Etat polonais. Si nous autres, Allemands, étions un jour battus et si nous perdions la situation que nous occupons actuellement en Europe, vous, les Allemands de Dantzig, vous seriez bien plus menacés que ceux de Posen, bien que les prétentions polonaises au port de Dantzig soient bien moins sérieuses que celles qu'ils peuvent avoir à posséder Posen » (1).

(1) « Questions relatives aux territoires polonais sous la domination prussienne », p. 67.

CHAPITRE DEUXIÈME

LA CREATION DE LA VILLE LIBRE

§ I. — *La Conférence de la Paix*

Aussitôt l'armistice conclu, il a été procédé à l'élaboration du projet du Traité de Paix. Pour la rédaction du chapitre polonais, une commission spéciale fut constituée, dont faisaient partie les représentants de la France, de l'Angleterre, de l'Italie, des Etats-Unis et du Japon. Cette commission fut chargée de préparer pour la Conférence de la Paix les conditions détaillées concernant les revendications des territoires polonais annexés en son temps par la Prusse. Pour réaliser le point XIII du message du Président Wilson et la déclaration analogue des grandes puissances, — il fallait assurer à la Pologne un libre et sûr accès à la mer. On se trouvait en présence de deux questions distinctes dans le cadre du même problème général; d'une part la question de la Poméranie polonaise (« corridor polonais »), d'autre part la question de la ville de Dantzig. « On prétend souvent que le problème du « corridor polonais » vers la mer, qui implique la séparation de la Prusse orientale du reste de l'Allemagne, est lié à la question de Dantzig et basé seulement sur des raisons économiques. Rien ne saurait être plus éloigné de la vérité. La question de Dantzig se pose ainsi : Le corridor est-il économiquement efficace ? Mais, le problème du corridor polonais existe tout à fait indépendamment de la question de Dantzig (1). »

(1) H. W. V. Temperley, « *A history of the Peace Conference of Paris* », (vol. VI, p. 255).

La Poméranie polonaise est une longue bande de terre qui, large de 73 kilomètres sur la côte, s'étend immédiatement à l'ouest de la Vistule, du nord de la Posnanie, jusqu'à la mer Baltique. Envahie par les Teutoniques et séparée de la Pologne en 1308, elle retourna à la République polonaise en 1466 et en fit partie jusqu'à la date de son premier partage. Elle la réunissait à la mer et séparait la Prusse orientale du Reich. La Pologne ayant besoin d'un accès sûr et direct à la mer et, d'autre part, cet accès lui ayant été promis, le retour à l'ancien état de choses, c'est-à-dire à la séparation de l'île de Prusse orientale de l'Allemagne, s'imposait. En remettant ainsi en vigueur une solution qui a déjà fait ses preuves pendant plusieurs siècles on n'innovait pas. « La Conférence de la Paix, écrivent les deux professeurs américains, Charles H. Haskins et Robert H. Lord, n'aurait probablement pas donné satisfaction à ce désir, si des raisons ethniques ne l'y avaient autorisée. La Conférence n'a pas inventé le corridor, il existait déjà et il est nettement inscrit sur toute carte linguistique honnêtement dressée (1). »

A aucun moment de l'histoire, en effet, la Poméranie n'a cessé d'être polonaise, malgré une lutte acharnée contre le polonisme menée par l'administration prussienne. Les Allemands s'efforcent naturellement de distinguer les Kachoubes des Polonais. Mais, en réalité, aucune nationalité kachoube n'existe. Les Kachoubes sont simplement des Polonais, et ils se considèrent comme tels. Les élections aux treize législatures allemandes qui eurent lieu depuis 1871 jusqu'à 1914 prouvent la volonté et les sentiments de la population de la Poméranie polonaise : les trois circonscriptions électorales du Pomorze n'ont jamais envoyé un seul député allemand siéger au Reichstag, mais toujours des députés polonais. Il n'y avait pas de candidatures kachoubes, mais seulement des candidatures polonai-

(1) Ch. H. Haskins et R. H. Lord, « *Some problems of the peace conference* », p. 179.

ses. C'est une terre incontestablement polonaise : les statistiques ethnographiques d'avant-guerre, même de source allemande, en font foi. Les statistiques, les plus tendancieuses ne pouvaient établir qu'il y eût, même dans les endroits les plus germanisés, plus de 25 % de la population qui fut allemande.

En ce qui concerne l'inconvénient de la séparation de la Prusse orientale de l'Allemagne proprement dite, la Commission des Affaires polonaises savait que cette province allemande formait durant des siècles une espèce de colonie allemande et ne constituait pas une partie intégrante de l'Allemagne. La Prusse orientale avait été habitée par les Prussiens, Prusses ou Borusses, qui n'étaient aucunement une peuplade germanique : ils étaient proches parents des Lithuaniens et des Lettons. Ce furent les Chevaliers teutoniques qui germanisèrent cette terre à partir du XIII^e siècle. Dès 1525 jusqu'en 1657, la Prusse orientale, appelée alors la « Prusse ducale », était une principauté vassale de la Pologne. En 1657, la Prusse orientale fut incorporée à l'Etat Brandebourg-Prusse, mais elle restait toujours en dehors du Saint-Empire romain germanique. Ce n'est qu'en 1866 qu'elle fut comprise dans la Confédération de l'Allemagne du Nord. La continuité territoriale entre la Prusse orientale et l'Allemagne n'a pu être réalisée que grâce aux partages de l'Etat polonais. On ne pouvait donc pas longuement hésiter entre la nécessité pour la Pologne avec ses 26 millions d'habitants (1919) de posséder un accès à la mer à travers le territoire incontestablement polonais, et l'inconvénient pour la Prusse orientale, cette colonie germanique avec ses deux millions d'habitants, d'être séparée du Reich par la voie terrestre. Rien n'était donc plus naturel et plus juste que, lorsque l'Etat polonais fut restauré, de lui rendre cette partie de son territoire.

L'autre aspect de ce même problème de l'accès de la Pologne à la mer : la question de la ville de Dantzig, se présentait tout à fait autrement. En effet, si l'attribution globale de la Poméranie à la Po-

logne paraissait répondre à des nécessités historiques, ethniques, économiques et morales, — il n'en était pas de même pour la question de Dantzig. Il se trouvait que, sur ce point précis, entraient en conflit les données de l'histoire, de l'ethnographie, les exigences économiques et les passions nationales.

Bien que fortement germanisée à partir du xiv^e siècle, Dantzig a toujours veillé à ce qu'une frontière politique ne la séparât pas de son hinterland polonais. La ville en a été à deux reprises séparée par la violence, en 1308 et en 1793. Ni dans l'un ni dans l'autre cas, les habitants n'ont accepté volontairement le joug étranger. En beaucoup d'occasions mémorables, les habitants de Dantzig ont manifesté leur désir d'union avec la Pologne. Celle-ci a toujours respecté l'autonomie intérieure de la ville. — L'arrière pays de Dantzig — c'est la Pologne. — La prospérité de Dantzig a toujours décliné sous la domination prussienne, tandis que sous le gouvernement polonais elle se développa parallèlement à celle de la Pologne. Le port de Dantzig était nécessaire pour la Pologne. Sans doute on pouvait prendre en considération le fait qu'on allait rattacher la Poméranie à l'Etat polonais, et que cette acquisition permettrait à cet Etat de toucher à la mer. Mais sur la côte poméranienne il n'existait pas de port. Dantzig était le seul port existant, et il se trouvait à l'embouchure du fleuve national polonais. Sans Dantzig le libre accès à la mer qui devait être assuré à la Pologne ne pouvait être efficace. Quant à l'Allemagne, elle n'avait aucun besoin de Dantzig : elle avait d'autres ports plus importants qui avaient été toujours favorisés au détriment de Dantzig. Il paraissait donc tout indiqué d'établir les anciens liens entre la Pologne et le port de Dantzig.

Mais les arguments d'ordre ethnique et politique entraient en conflit. La population de Dantzig était depuis plusieurs siècles en majorité allemande. Sous le régime polonais elle a gardé son carac-

rière ethnique. L'attachement à la Pologne, dont les rois avaient toujours respecté l'autonomie et le caractère ethnique de la ville, était sincère et de plus fortifié par des raisons d'ordre économique, mais, depuis lors, une prussification intense et cinquante ans de participation à l'orgueil impérial ont transformé profondément le caractère de la ville. Dantzig a oublié ses anciennes traditions particularistes. D'ailleurs, un grand nombre de la population dantzikoise était formé de fonctionnaires prussiens en service ou en retraite, plus attachés au germanisme que les armateurs et les commerçants dantziens. Ceux-ci restaient sensibles aux souvenirs de la ville du temps de sa richesse et de sa splendeur sous le gouvernement polonais, et non moins sensibles aux perspectives de gain dans l'union avec la Pologne. Les Polonais soutenaient que le rétablissement des liens entre la ville et la Pologne correspondrait aux vœux de la majorité des habitants. La municipalité prussienne de Dantzig protesta au nom du germanisme de la population. On organisa des manifestations de fidélité au Reich. Mais il était difficile d'admettre qu'on put sacrifier l'intérêt vital d'une nation de 26 millions d'habitants à quelques 300.000 Allemands, constituant une fraction infime de toute la nation allemande. D'autre part, on pouvait espérer le retour aux anciens sentiments de la population dantzikoise.

La Commission pour les Affaires polonaises, présidée par M. Cambon, fut constituée vers la fin du mois de février. Après avoir étudié la question et fait sur place à deux reprises une enquête approfondie, la Commission présenta son premier rapport au Conseil suprême vers la fin du mois de mars. Le rapport concluait en termes énergiques en faveur de l'attribution sans réserve à la Pologne de la majeure partie, indiscutablement polonaise, de l'ancienne province de « Prusse occidentale » (Pomorze) y compris la capitale de la Poméranie-Dantzig. La Commission proposa, en outre, d'attribuer à la Pologne une petite partie du territoire de langue allemande autour de Marienwerder sur la rive orientale de la Vistule. En ce

cas unique la Commission s'écartait sérieusement de la frontière ethnographique. Elle était d'avis que Dantzig était le port naturel de la Pologne et que la seule solution nette serait l'annexion de la ville à l'Etat polonais. En ce qui concerne le district de Marienwerder, la Commission soutenait que l'attribution de cette petite partie du territoire à la Pologne, était nécessaire pour lui assurer la possession de la Vistule inférieure et de la seule ligne de chemin de fer reliant directement Dantzig à Varsovie. Dans la région d'Allenstein en Prusse orientale un plébiscite a été proposé. Il n'est pas inutile de constater que le rapport a été approuvé à l'unanimité par tous les membres de la Commission y compris le délégué anglais.

Le rapport vint devant le Conseil suprême. Il n'y avait aucune divergence d'opinion entre les Grandes Puissances en ce qui concerne la nécessité d'assurer à l'Etat polonais l'accès à la mer. Le point XIII du Président Wilson servait de base pour la discussion du problème polonais. Mais tandis que la France pouvait être considérée comme particulièrement intéressée à ce que l'Etat polonais, son allié future, fut fort, l'attitude de l'Angleterre à l'égard de la question polonaise n'était pas favorable. Le Premier britannique, M. Lloyd George, critiqua d'abord la proposition concernant la région de Marienwerder. A ses yeux, c'était là, de la part de la Pologne, une prétention insoutenable en raison du grand nombre d'Allemands qu'elle incorporerait. Sur cette première intervention de sa part, le Conseil suprême décida que le sort de la région de Marienwerder serait tranché par plébiscite. L'argument stratégique fut ainsi écarté et en ce qui concerne l'argument économique, on a assuré à la Pologne les droits de transit. Bientôt après, M. Lloyd George intervint pour la deuxième fois en s'opposant à ce que l'Etat polonais fut entièrement maître de l'embouchure de la Vistule. Il soutenait qu'on ne pouvait pas négliger les intérêts de la population allemande de Dantzig et du pays qui l'environnait. Il chercha à concilier le respect des principes qu'il prétendait défendre avec les inté-

rêts légitimes de la Pologne. C'était la proposition d'ériger Dantzig en Ville libre.

Le Président Wilson se laissa facilement persuader que cette solution était la seule satisfaisante à la fois à son treizième point qui préconise la restauration de l'Etat polonais avec un libre et sûr accès à la mer, et au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Clemenceau fut obligé de se ranger au même avis. Conformément à cette proposition, Dantzig et le territoire environnant devaient être cédés par l'Allemagne aux Principales Puissances alliées et associées qui s'engageaient à en faire une Ville libre placée sous la protection de la Société des nations et rattachée à la Pologne au point de vue économique.

La correspondance échangée entre la délégation allemande et le Président de la Conférence de Paix, jette une lumière curieuse sur l'attitude de l'Allemagne vis-à-vis de l'attribution à la Pologne d'un accès à la mer.

Le gouvernement allemand a reconnu expressément, au moment d'engager les négociations pour l'armistice, les déclarations de Wilson, comme base de la paix et de l'organisation nouvelle de l'Europe. Mais la délégation allemande trouva que les dispositions du Traité de Versailles ne réalisaient aucun des principes de Wilson. Pousant jusqu'à l'exagération l'oubli de la manière dont la Prusse s'était emparée de la Poméranie polonaise, la délégation allemande protesta contre l'attribution de la Poméranie à la Pologne, et déclara ne pouvoir accepter cette solution par laquelle la Prusse orientale aurait été séparée du reste de l'Allemagne. Les dispositions du Traité concernant Dantzig furent considérées par les Allemands comme inadmissibles. Ils protestèrent contre cette solution, qualifiée par eux de rapt. « Le projet de créer une ville libre de Dantzig, de remettre ses moyens de communications et le droit de sa représentation au dehors à la Pologne, se heurterait à une violente résistance, et contribuerait à créer à l'Orient l'état de guerre permanent. Les disposi-

tions économiques ont été prises de façon à rendre difficile toute communication de Dantzig avec l'Allemagne, dans le but manifeste de poloniser sous la pression économique ce territoire purement allemand. Le gouvernement allemand est donc obligé de repousser la violation nationale de Dantzig et de maintenir sa demande de laisser Dantzig et ses environs faire partie de l'Empire allemand (1) ». La délégation allemande soutenait dans les Remarques sur les Conditions de la Paix, que l'accès à la mer, promis à la Pologne par le Président Wilson, pouvait être suffisamment assuré par les concessions que l'Allemagne se déclarait prête à accorder à la Pologne en créant des ports libres à Memel, à Königsberg, à Dantzig, avec de larges droits pour l'Etat polonais. De plus le gouvernement allemand se déclarait disposé à conclure avec l'Etat polonais une convention relative aux moyens de transport reliant la Pologne et les ports, en échange de facilités de transport pour les marchandises allemandes à travers la Pologne. Conformément à cette proposition, au lieu d'attribuer à la Pologne la Poméranie, ce soi-disant corridor polonais unissant la Pologne à la mer et séparant la Prusse orientale du Reich, on aurait créé un corridor allemand, réunissant la Prusse orientale au Reich, mais séparant de la mer la Pologne, à laquelle des droits transitoires auraient été accordés. Au lieu d'ériger Dantzig en Ville libre, on aurait assuré à la Pologne certains droits dans les ports allemands.

Naturellement cette solution proposée par la délégation allemande était inadmissible. La question de la Poméranie ne pouvait être discutée. En laissant la Poméranie à l'Allemagne on aurait sanctionné l'injustice commise par la Prusse en 1772. La Poméranie polonaise devait retourner à la Pologne. On ne pouvait pas non plus laisser Dantzig aux mains de l'Allemagne. Cette solution présentait trop de dangers graves, même dans le cas où on aurait assuré à la Pologne certains droits non seulement à Dantzig, mais aussi à Me-

(1) K. Strupp, « Documents pour servir à l'Histoire du droit des gens », Berlin, 1923, t. IV, 1^{er}, p. 31.

mel et Königsberg. Les droits de la Pologne, qui ne pouvaient reposer que sur un accord international et qui étaient destinés à être fondés sur la permanente et continuelle survivance de cet accord, auraient dépendu par conséquent de la bonne volonté et de la bonne foi de l'Allemagne. Il était dangereux de confier un des droits vitaux de la Pologne : le libre accès à la mer, à la bonne foi de l'Allemagne. Les droits garantis à un Etat économiquement et militairement plus faible, par un Etat plus fort, n'auraient présenté qu'une valeur minime. Même, abstraction faite de la bonne foi de l'Allemagne, la solution n'était pas acceptable : la Pologne aurait été menacée par l'Allemagne d'une dépendance économique, ce qui aurait conduit fatalement à une dépendance politique.

Clemenceau fit une réponse générale aux « Remarques de la délégation allemande sur les Conditions de la Paix » dans la dépêche du 16 juin 1919, envoyée au nom des Puissances alliées. Deux principes ont été posés dans cette réponse. Le premier constate l'obligation spéciale qui incombe aux Puissances alliées et associées d'user de leur victoire pour rendre à la Pologne l'indépendance dont elle a été privée et ainsi réparer cette grande injustice qui « a empoisonné pour longtemps la vie politique d'une grande partie du continent européen ». Le second principe, proclamé par les alliés et formellement accepté par l'Allemagne, est de rendre à la Pologne restaurée les territoires habités par une population indiscutablement polonaise. Ce sont les principes fondamentaux concernant la question polonaise. La section IX de la Réponse est consacrée à la réfutation de l'argumentation allemande concernant la séparation de la Prusse orientale du Reich par la Poméranie polonaise. Elle rappelle que même les historiens allemands ont toujours reconnu que la Prusse orientale n'est pas un pays d'origine allemande; que cette « colonie » allemande a été en fait si nettement séparée du Reich qu'à aucun moment, jusqu'en 1866, elle n'a été comprise dans les frontières politiques allemandes. « Il n'est pas douteux, y lisons-

nous, qu'il serait commode pour l'Allemagne que ce pays, qui a été conquis et arraché à ses premiers habitants par le glaive allemand, fut en contact direct avec la vraie Allemagne, mais la commodité de l'Allemagne ne constitue pas une raison suffisante pour justifier la continuation du démembrement et du morcellement d'une autre nation. En outre les intérêts que les Allemands qui habitent la Prusse orientale et dont le nombre n'atteint pas 2 millions, ont à établir une voie d'accès terrestre avec l'Allemagne sont beaucoup moins vitaux que l'intérêt de toute la nation polonaise à obtenir un accès direct à la mer... Les inconvénients qui peuvent présenter les nouvelles frontières pour la Prusse orientale sont négligeables, quand on les compare à ceux que tout autre arrangement causerait à la Pologne » (1).

La question de Dantzig est traitée dans la section XI de la Réponse de la Conférence de la Paix. En raison de son importance, nous reproduisons textuellement cette section : « La note allemande déclare que le gouvernement allemand « doit rejeter le rapt que l'on veut faire de Dantzig et doit maintenir sa prétention que Dantzig et ses environs soient laissés à l'Empire allemand ». Un pareil langage semble indiquer une certaine méconnaissance de la véritable situation. La solution proposée pour Dantzig a été élaborée avec le soin le plus scrupuleux et consacrera le caractère que la Ville de Dantzig a eu durant des siècles, jusqu'au jour où, par la force et contrairement à la volonté de ses habitants, elle a été annexée à l'Etat prussien. La population de Dantzig est et a été depuis longtemps en grande majorité allemande. C'est pour cette raison même qu'on ne propose pas de l'incorporer à la Pologne. Mais Dantzig, quand elle était une ville de la Hanse, se trouvait comme beaucoup d'autres villes hanséatiques, en dehors des frontières politiques de l'Allemagne, et unie à la Pologne, auprès de laquelle elle a joui durant des siècles d'une large indépendance locale, et d'une grande

(1) Strupp, op. cité, p. 102.

prosperité commerciale. Elle va se trouver désormais placée de nouveau dans une position semblable à celle qu'elle a occupée pendant tant de siècles. Les intérêts économiques de Dantzig et de la Pologne sont identiques. Dantzig, le plus grand port de la Vistule, a essentiellement besoin d'avoir les relations les plus intimes avec la Pologne. L'annexion à l'Allemagne de la Prusse occidentale, y compris Dantzig, a privé la Pologne de l'accès direct à la mer auquel elle avait droit. Les Puissances alliées et associées proposent que cet accès direct lui soit rendu. Il ne suffit pas que la Pologne reçoive le droit de se servir des ports allemands; la partie de la côte, si peu étendue qu'elle soit, qui est polonaise, doit lui être rendue. La Pologne demande, et demande à juste titre, que la direction et le développement du port qui est son seul débouché sur la mer soient entre ses mains, et que les communications entre ce port et la Pologne ne soient soumises à aucune autorité étrangère, de telle manière qu'à ce point de vue, l'un des plus importants pour son existence nationale, la Pologne soit placée sur un pied d'égalité avec les autres Etats de l'Europe (1) ».

Dans la lettre d'envoi de cette réponse, M. Clemenceau écrit encore : « La Ville de Dantzig recevra la constitution d'une ville libre; ses habitants seront autonomes; ils ne passeront pas sous la domination de la Pologne et ne feront pas partie de l'Etat polonais. La Pologne obtiendra certains droits économiques à Dantzig; la ville même a été retranchée de l'Allemagne parce qu'il n'y avait pas d'autre moyen possible de fournir ce « libre et sûr accès à la mer » que l'Allemagne avait promis de céder. »

La lettre d'envoi se terminait par un ultimatum à l'Allemagne d'avoir à accepter le traité sans modification dans les cinq jours. Le 9 juillet 1919, l'Assemblée de Weimar a décidé à une faible majorité de ratifier le traité de Paix. Ce traité fut publié comme loi le 16 juillet 1919, dans le *Reichsgesetzblatt*, sous le titre : « Gesetz über

(1) Strupp, op. cité, p. 103.

den Friedensschluss zwischen Deutschland und den alliierten und assoziierten Mächten ».

§ 2. — *Le condominium des Puissances alliées et associées*

Le territoire de la Ville libre de Dantzig créé par le Traité de Versailles contient 1.934 kilomètres carrés. Il est plus grand que le territoire de la Ville libre créé par le Traité de Tilsitt (1807), mais il est plus petit que l'ancien cercle d'Empire. Conformément à l'article 100 du Traité de Paix, l'Allemagne renonça, en faveur des Principales Puissances alliées et associées, à tous droits et titres sur le territoire. Les Principales Puissances alliées et associées s'engageaient à constituer la ville de Dantzig avec son territoire en Ville libre, qui devait être placée sous la protection de la Société des nations.

En général, un traité international entre en vigueur lorsque tous les Etats contractants l'ont ratifié et qu'ils ont échangé leurs ratifications. En raison du grand nombre d'Etats prenant part à la Conférence de la Paix, on ne pouvait pas adopter cette règle pour le Traité de Versailles. Conformément aux dispositions spéciales du Traité de Versailles, les ratifications ne devaient pas être échangées, mais déposées à Paris auprès du gouvernement français. Le jour de la signature du premier procès-verbal de dépôt des documents de ratification par l'Allemagne d'une part, et par trois des Principales Puissances alliées et associées d'autre part, le Traité entra en vigueur vis-à-vis des Etats qui le ratifiaient ainsi. Pour chaque autre Etat, le Traité entra en vigueur le jour du dépôt de sa ratification.

Le 10 janvier 1920, fut dressé à Paris un procès-verbal constatant le dépôt des documents de ratification par l'Allemagne, l'Angleterre, la France, l'Italie et le Japon. Dès lors le Traité de Versailles entra en vigueur. Le même jour plusieurs Etats alliés, parmi lesquels la Pologne, déposèrent à leur tour les documents de ratification. La veille, le 9 janvier 1920, avait été signé à Paris, entre le général Le

Rond et M. von Simson, un accord concernant le transfert des territoires de Memel et de Dantzig. Cet accord fut complété par les dispositions du même jour fixant le mode et les termes de l'évacuation par les troupes allemandes des territoires transférés. Le 10 janvier 1920, date de l'entrée en vigueur du Traité, Dantzig avec son territoire passa, conformément à l'article 100, sous la souveraineté des Principales Puissances alliées et associées. Le Traité de Paix n'a pas été ratifié par les Etats-Unis. Ainsi le groupe des principales puissances auquel était attribué le condominium sur Dantzig n'a pu se former au complet. Mais cela n'a pu empêcher le transfert de la souveraineté sur Dantzig de s'opérer; le Traité de Versailles n'exigeait pas les ratifications de toutes les puissances signataires pour devenir passible d'exécution entre les Etats qui l'avaient ratifié. Le territoire de la future Ville libre de Dantzig, détaché de l'Empire allemand, se trouva donc sous le condominium de quatre Principales Puissances alliées: Angleterre, France, Italie et Japon. C'était la période de transition qui devait durer jusqu'au 15 novembre 1920.

Les autorités allemandes sont restées à Dantzig en fonction jusqu'à ce que les puissances héritières aient pris contact avec elles. Jusque là, elles ont agi comme si elles tenaient leur pouvoir du cessionnaire. C'est ainsi que le Président du gouvernement de Dantzig s'est intitulé, à partir du 12 janvier 1920, Président suprême de la ville. Le 8 février 1920, les derniers soldats allemands quittèrent Dantzig, et, le 11 février, la ville reçut dans ses murs Sir Reginald Tower, Haut-Commissaire des Principales Puissances alliées et associées. Les Puissances alliées ne devaient exercer qu'une souveraineté temporaire dont la raison d'être et, par conséquent, le contenu et les limites étaient déterminés par l'engagement qu'elles avaient pris de constituer Dantzig avec son territoire en ville libre. Il fallait, pour arriver à ce moment, que deux conditions fussent remplies : les Puissances devaient négocier entre la Pologne et Dantzig les termes d'une convention qui devait entrer en vigueur en même temps

que serait constituée la Ville libre de Dantzig, conformément à l'article 104 du Traité de Paix; d'autre part, il fallait que la constitution de la Ville libre fut élaborée, conformément à l'article 103 du Traité, par les représentants de la Ville libre, régulièrement désignés, d'accord avec un Haut Commissaire de la Société des Nations. Sir Reginald Tower, en tant que Haut Commissaire des Principales Puissances alliées et associées, était chargé d'administrer Dantzig avec son territoire pendant cette période de préparation. Pour remplir cette tâche, il lui suffisait d'assurer à Dantzig le bon ordre et le fonctionnement normal des services publics. Sir Reginald Tower confirma simplement dans leurs fonctions, au nom des Puissances alliées, toutes les autorités locales et forma le 5 mars, pour l'aider dans l'administration, un Conseil d'Etat recruté parmi les hauts fonctionnaires. A la tête de ce Conseil fut placé M. Sahm, l'ancien fonctionnaire prussien, qui avait dirigé pendant la guerre la police allemande à Varsovie. Il arriva à Dantzig peu avant l'entrée en vigueur du Traité de Versailles pour y prendre les fonctions de premier bourgmestre. Le Conseil fut élargi le 25 mars 1920 : on y fit entrer six représentants des partis politiques.

Par la résolution du Conseil de la Société des Nations du 13 février 1920, prise sur la proposition de M. Hymans, Sir Reginald Tower, déjà Haut Commissaire des Principales Puissances alliées et associées, fut investi de la fonction supplémentaire du Haut Commissaire de la Société des Nations. Dans son rapport (1), approuvé par le Conseil, M. Hymans définit les fonctions du Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig. Elles sont au nombre de trois : 1° il doit s'occuper de l'élaboration de la Constitution, d'accord avec les représentants régulièrement désignés de la Ville libre, et veiller à ce que l'élection de l'Assemblée constituante se fasse sur une base aussi large et aussi démocratique que possible; 2° il doit statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à

(1) *Journal Officiel de la S.D.N.*, mars, 1920, pp. 53-55.

s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet de l'exécution du Traité de Paix et des conventions qui en découlent; 3° par ses rapports, envoyés par l'intermédiaire du secrétaire général, il doit tenir le Conseil de la Société des Nations au courant de ce qui se passe à Dantzig.

Conformément à cette décision du Conseil, Sir Reginald Tower fixa les conditions d'élection d'une Assemblée constituante qui devait élaborer la Constitution de la Ville libre et, en même temps, préparer la proposition d'une convention avec la Pologne. Les élections ont eu lieu au suffrage universel; le territoire fut divisé en un certain nombre de sections électorales assez vastes pour que reste possible l'usage du scrutin de liste; pour le calcul des voix on appliqua le système de la représentation proportionnelle. L'Assemblée constituante comptait 120 membres. Le parti Deutsch-National obtint le plus grand nombre de sièges.

L'Assemblée constituante se réunit le 14 juin 1920. Elle vota la Constitution le 10 août. Le 6 septembre 1920, Sir Reginald Tower emporta à Paris le projet de Constitution et le projet de Convention pour remettre l'un au secrétariat de la Société des Nations et l'autre au secrétariat de la Conférence des ambassadeurs.

L'attitude adoptée par Sir Reginald Tower n'était pas favorable aux intérêts de la Pologne. Sir Reginald Tower, en sa qualité de représentant des Principales Puissances alliées et associées et de la Société des Nations, devait s'inspirer des intentions du Traité de Versailles et veiller à ce que la vie de Dantzig ne s'écarte pas de la voie tracée par le Traité. Sir Reginald Tower a, tout au contraire, permis aux autorités locales la libre continuation de leur activité selon le rythme donné par Berlin. Cette politique a orienté les relations polono-dantzikoises dans une voie certainement différente de celle dans laquelle elles se seraient engagées, si les fonctions du Haut Commissaire avaient été exercées avec le maximum d'autorité que lui conféraient les termes du traité.

Le nom de Sir Reginald Tower est lié au souvenir de la grande crise d'août 1920. Les armées soviétiques s'approchaient alors de Varsovie. La Pologne était en danger. Les Dantziqois qui, sous l'autorité discrète du Haut Commissaire, s'accoutumaient à se gouverner eux-mêmes, prétendirent alors avoir le droit de conserver une neutralité stricte, ce qui était contraire à l'article 104 du Traité de Versailles et encore plus à la Convention provisoire économique et de transit que la Ville avait conclue, le 22 avril 1920, avec la Pologne. Conformément à l'article 15 de cette convention, la Ville s'engageait à procurer à la Pologne toutes facilités et services pour le transport de toutes les espèces de marchandises. Les dockers refusaient déjà, depuis un mois, de débarquer le matériel de guerre et les syndicats ouvriers prirent la décision de ne charger aucun wagon. Le Haut Commissaire, contrairement à ses devoirs, interdit alors l'accès du port au paquebot *Juno* qui arrivait chargé de munitions pour la Pologne (20 août 1920). Il parut ainsi être d'accord avec l'Assemblée constituante de la Ville qui avait proclamé la neutralité. La Pologne et la France protestèrent sans effet contre cette attitude du Haut Commissaire. Mais, après la défaite des armées soviétiques, la situation changea. Le 25 août 1920, une note de la Conférence des ambassadeurs, organe suprême du condominium, ordonna télégraphiquement à Sir Reginald Tower de laisser débarquer à Dantzig et transporter jusqu'en Pologne tout le matériel de guerre qui serait envoyé dans le port à destination de l'armée polonaise. La stricte observation par Dantzig des obligations découlant pour elle d'un traité ne pouvait être considérée par la Russie comme un acte hostile. Le 26 août 1920, dans une déclaration faite devant le Conseil d'Etat, Sir Reginald Tower reconnut que, d'après l'opinion de la Conférence des ambassadeurs, les événements de Dantzig étaient en contradiction avec le Traité de Paix, car la Ville de Dantzig, n'étant pas un Etat entièrement libre, n'avait aucun droit de se déclarer neutre.

La politique de Sir Reginald Tower fut vivement critiquée. Le *Morning Post*, de Londres, du 26 août 1920, réclama même sa révocation. Voici de quelle manière ce journal caractérise l'attitude du Haut Commissaire: « Sir Reginald Tower, le représentant du Conseil des ambassadeurs à Dantzig, a faussé, sinon totalement violé, le Traité de Versailles sur un de ses points essentiels. Le Traité a fait de Dantzig une Ville libre sous le contrôle polonais, et Sir Reginald Tower a tout fait pour le transformer en Etat indépendant, coupant ainsi à la Pologne son accès à la mer. Il a favorisé les Allemands au détriment des Polonais. Il s'efforçait même de faire des rectifications territoriales aux dépens de la Pologne. Il a osé placer le port de Dantzig sous le contrôle du Conseil de Dantzig qui a une majorité allemande. Mais ce qui est le pis, c'est qu'il a encouragé les ouvriers dantzikois à narguer l'autorité des Alliés, couvrant ainsi de ridicule le Traité de Versailles (1). »

Le 27 octobre 1920, la Conférence des ambassadeurs prit à Paris une décision unilatérale, selon laquelle Dantzig, avec son territoire, devait être constituée en Ville libre à dater du 15 novembre 1920. Cet événement avait été préparé, au cours de l'année, par l'élaboration du projet de constitution et par la négociation entre Dantzig et la Pologne, sous les auspices des Principales Puissances, de la convention prévue dans le Traité de Paix.

Le 15 novembre 1920, le colonel Strutt, qui remplaçait Sir Reginald Tower, appelé à Paris, réunit l'Assemblée constituante en séance solennelle. Alors, en présence des hauts personnages étrangers et du corps consulaire, il déclara terminées ses fonctions de représentant des Principales Puissances alliées et associées. La Ville, avec tout son territoire, était érigée en Ville libre. Le Conseil d'Etat devint gouvernement d'Etat. L'Assemblée constituante fut transformée en Assemblée législative provisoire, conformément à l'article 116 du projet de Constitution. Le condominium prit fin.

(1) D'après Clunet, « *La ville libre de Dantzig et la Pologne devant le droit international conventionnel* », p. 485.

CHAPITRE TROISIÈME

DANTZIG ET LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

§ I. — *La Constitution de la Ville libre et sa garantie*

« La constitution de la Ville libre de Dantzig sera élaborée, d'accord avec un Haut Commissaire de la Société des Nations, par des représentants de la Ville libre, régulièrement désignés. Elle sera placée sous la garantie de la Société des Nations. » (Art. 103, al. I, du Traité de Versailles.)

a) *L'élaboration de la Constitution*

Le Traité de Versailles confère à Dantzig le droit de se donner à elle-même une Constitution, mais cette Constitution doit être élaborée par les représentants de la Ville libre, d'accord avec un Haut Commissaire de la S.D.N. En fait, le Haut Commissaire, Sir Reginald Tower, nommé par le Conseil de la S.D.N., le 13 février 1920, s'est borné à organiser l'élection de l'Assemblée constituante de la Ville libre et à soumettre le projet de Constitution, résultat de travaux auxquels il n'avait pas pris part, au secrétariat de la Société des Nations.

Le projet qui avait été voté par l'Assemblée constituante était complètement antidémocratique et avait un sens nettement hostile à la Pologne. Il avait été rédigé de façon à rendre illusoires les droits

accordés à la Pologne par le Traité de Paix et à conserver le mieux possible à la Ville son caractère allemand. Le projet réunit les voix de 68 conservateurs et libéraux contre 44 socialistes et polonais. Le pouvoir législatif était confié à une assemblée de 120 membres élus pour quatre ans par tous les citoyens âgés de plus de 20 ans. Cette concession faite au principe démocratique, et ayant encore affirmé que tous les pouvoirs appartiennent à la nation, le projet donnait le pouvoir exécutif à un Sénat composé de 22 membres, dont 8 étaient nommés pour 12 ans (les sénateurs principaux) et 14 à vie (les sénateurs secondaires). C'était l'institution d'un pouvoir exécutif dont l'irresponsabilité était presque absolue à l'égard de l'assemblée législative. Pour souligner le caractère allemand de la ville, on l'a dénommée : « la ville libre et hanséatique de Dantzig » (« Freie und Hansestadt Dantzig »). L'allemand fut déclarée langue officielle. Le projet négligeait les droits reconnus à la Pologne : 1° il exigeait une loi pour la ratification de tout traité passé par la Pologne et liant la Ville libre; 2° chargeait le Sénat dantzikois de la protection de ses nationaux à l'étranger; 3° ne prévoyait rien pour la protection de la minorité polonaise.

Le projet de la Constitution fut voté par l'Assemblée populaire de la Ville libre le 10 août 1920 et transmis au Conseil de la Société des Nations. Conformément au Traité de Paix, la Constitution de Dantzig est placée sous la garantie de la Société des Nations, mais les principes de la Constitution dantzikoise ne dépendent pas seulement de la volonté des citoyens, ils doivent se tenir dans les bornes que leur a tracées le Traité, et respecter les droits de la Pologne. Le Conseil, donc, ne pouvait l'examiner et l'approuver avant que les droits de la Pologne n'aient été définis par la Convention prévue à l'art. 104. La Convention polono-dantzikoise fut signée le 9 novembre 1920. Le 17 novembre 1920, le Vicomte Ishii présenta au Conseil de la S.D.N. un rapport dans lequel il relevait la nécessité de modifier le projet voté par l'Assemblée constituante afin d'en assurer,

sans équivoque, l'harmonie avec les dispositions du **Traité de Versailles** et de la **Convention polono-dantzikoise**. Le Conseil a approuvé le rapport du représentant du Japon et, tout en plaçant la constitution de Dantzig sous la garantie de la Société des Nations, demanda à l'Assemblée dantzikoise la modification de certains articles et l'insertion de quelques dispositions nouvelles.

La ville ne devait pas être dénommée « Freie und Hansestadt » (Ville libre et hanséatique), mais seulement « Freie Stadt » (Ville libre). Les droits de la population polonaise devaient être garantis, notamment en ce qui concerne l'emploi de la langue polonaise dans l'enseignement, l'administration et les tribunaux. Des stipulations spéciales devaient être insérées dans les textes de la Constitution relatifs à l'intervention de la Ville libre dans la négociation des traités passés en son nom par la Pologne et la protection des nationaux dantzikois à l'étranger, de façon à éliminer toute interprétation contraire aux dispositions du **Traité de Paix** et de la **Convention de Paris**. La Convention devait contenir une clause stipulant que la Ville libre ne pourrait jamais servir de base militaire et navale, élever des fortifications ou fabriquer des munitions et du matériel de guerre sans le consentement de la Société des Nations. Le Conseil exigea en outre l'insertion dans la Constitution d'une clause stipulant que le projet de loi portant sur la question de la nationalité dantzikoise devait être soumis au Conseil pour l'approbation dans le délai de six mois qui suivrait la communication du **Haut Commissaire**. De plus la Convention devait contenir une clause obligeant le gouvernement de la Ville libre à communiquer à la Société des Nations, sur sa demande, des informations authentiques sur les affaires publiques de Dantzig.

Le 9 décembre 1920, l'Assemblée constituante de la Ville libre, transformée entre temps en Assemblée populaire (Volkstag), adopta un certain nombre d'amendements pour se conformer à la résolution du Conseil de la S.D.N. qui avait approuvé le rapport du

Vicomte Ishii. Mais ces amendements ne correspondaient pas exactement aux stipulations de la résolution du Conseil. C'est ainsi, par exemple, que la nécessité du consentement de la Société des Nations à l'édification d'ouvrages fortifiés, à la fabrication de munitions, à l'utilisation de Dantzig comme base militaire, a été réduite dans la rédaction de l'Assemblée à la seule fabrication de munitions et de matériel de guerre. Le Secrétaire général de la S.D.N., après avoir examiné les amendements, ne se déclara pas satisfait par la rédaction dantzikoise. Il trouva que la loi du 9 décembre n'exprimait pas absolument le sens des résolutions prises le 17 novembre et demanda au Haut Commissaire d'attirer l'attention du Sénat dantzikois sur ce fait. Par une lettre du 3 janvier 1921, le président du Sénat de la Ville libre a accusé réception au Haut Commissaire de sa communication à ce sujet, en ajoutant que le Conseil de la Société des Nations ne devait prendre une décision qu'après que la Ville libre se serait définitivement prononcée sur les suggestions du Secrétaire général. Sur la demande du président du Sénat, le Haut Commissaire lui fournit les précisions dans sa lettre du 19 février 1921, dans laquelle il considérait en détail les différences entre la résolution du Conseil du 17 novembre 1920 et les stipulations de la loi votée par l'Assemblée populaire, le 9 décembre 1920. Le Sénat exprima alors son intention de proposer à l'Assemblée l'adoption des amendements nécessaires.

A la réunion du Conseil de la S.D.N. du mois de mars 1921 (1), les pourparlers engagées entre le Haut Commissaire et le Sénat de la Ville libre pour modifier le texte de la Constitution n'avaient pas encore abouti sur tous les points. Dans son rapport présenté au Conseil et adopté le 2 mars 1921, le représentant du Japon, Vicomte Ishii, après avoir exposé les événements, proposa une nouvelle rédaction des articles 5, 41, 44 et 71 de la Constitution dantzikoise.

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, mars-avril 1921, pp. 166 et suiv.

En même temps, il constata que les modifications demandées n'étaient pas suffisantes et proposa un amendement concernant le pouvoir exécutif de Dantzig. Cette proposition se basait sur l'opinion exprimée en janvier 1921 par le professeur Attolico, Haut Commissaire provisoire, et puis, le 3 février 1921, dans le rapport du général Haking, Haut Commissaire à Dantzig. Les représentants de la Société des Nations avaient signalé le manque de libéralisme de la Constitution en ce qui concernait le mode de nomination et la durée des fonctions des sénateurs. D'après la Constitution de Dantzig, telle qu'elle a été rédigée par l'Assemblée constituante et soumise à l'approbation du Conseil de la Société des Nations, les sénateurs chargés d'exercer le pouvoir exécutif étaient nommés pour un temps prolongé et n'étaient pas légalement obligés de démissionner au cas où l'Assemblée n'approuvait pas la politique du Sénat. Le Sénat n'était donc responsable ni devant l'Assemblée, ni devant le peuple. Le Conseil de la S.D.N. a décidé de demander à l'Assemblée populaire de pourvoir à ce que le pouvoir exécutif soit rendu réellement responsable devant le peuple, et que la durée du mandat des sénateurs principaux, nommés pour une période de douze ans, soit réduite de façon à donner à l'Assemblée populaire une opportunité plus fréquente de se prononcer sur la continuation de ces mandats. La période de quatre ans a été recommandée. Les négociations élargies portèrent sur la revision des articles de la Constitution concernant le pouvoir exécutif. L'entente ne fut pas facile.

Le 4 avril 1921, l'Assemblée populaire de Dantzig modifia de nouveau le texte de la Constitution, conformément à la résolution du Conseil du 2 mars 1921, mais elle refusa de diminuer la durée du mandat de douze ans conférée aux sénateurs principaux. Elle contesta que la garantie de la Constitution de la Ville libre par la Société des Nations permit au Conseil de demander l'introduction dans la Constitution d'amendements ultérieurs, dont l'expérience pourrait démontrer la nécessité ou l'opportunité.

Le 22 juin 1921, le Conseil décida (1) que la Constitution devrait réduire de douze à quatre ans la durée de mandat des sénateurs principaux. Cette résolution rencontra auprès du Volkstag une très grande résistance. Il essaya d'éluder l'injonction, en se refusant chaque fois à voter la modification, sous prétexte que le nombre de membres présents était insuffisant pour faire subir un changement à la Constitution. Conformément à l'article 49 de la Constitution de la Ville libre, « une décision de l'Assemblée populaire portant amendement à la Constitution n'est valable que si l'amendement est adopté en deux lectures, séparées par un intervalle d'un mois au moins, à la majorité des deux tiers, et en présence de deux tiers au moins des députés élus ». Lorsque la modification demandée par le Conseil de la S.D.N. fut soumise à l'Assemblée populaire, 47 membres sur 120 se levèrent et se retirèrent de la salle des séances en s'abstenant de voter pour ou contre. Sur 73 membres restants, 60 furent favorables à la modification demandée, 13 votèrent contre. La grève de 47 membres du Volkstag était plus que suffisante pour rendre impossible un amendement valable, le nombre des présents prévu par la Constitution (deux tiers) ne pouvant être obtenu. Le président du Sénat communiqua au Haut Commissaire le résultat du vote, en lui déclarant qu'il n'y avait aucune possibilité d'obtenir le vote de l'amendement dans les conditions prévues par l'article 49 de la Constitution. Mais le Haut Commissaire, le général Haking, répondit que les règles de la Constitution ne pouvaient être appliquées à l'élaboration de cette Constitution; que, pour entrer en vigueur, la Constitution devait être sanctionnée par lui-même, en sa qualité de Haut Commissaire de la Société des Nations, conformément à l'article 103 du Traité de Paix; que cet article ne fait aucune mention d'un quorum des deux tiers, ou d'une majorité des deux tiers, mais se borne à exiger, par contre,

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, septembre 1921, pp. 665-666.

l'agrément du Haut Commissaire. Il demanda au président du Sénat de soumettre à nouveau l'amendement à l'Assemblée populaire, afin d'obtenir un vote, à la simple majorité des voix. La réunion des partis politiques refusa catégoriquement de reprendre la discussion sur l'amendement proposé en invoquant le vote du 4 avril 1921. Le général Haking déjoua alors la manœuvre. Il déclara, dans sa décision du 11 mai 1922, que 60 membres de l'Assemblée populaire contre 13 s'étant prononcés pour l'amendement, tandis que 47 avaient refusé de voter soit pour, soit contre, il tenait le vote pour valable et approuvait la Constitution avec la modification souhaitée par le Conseil. En conséquence, le Conseil vota, le 13 mai 1922 (1), la résolution prenant acte de la décision du Haut Commissaire d'agréer la Constitution. La Constitution se trouva ainsi placée sous la garantie de la Société des Nations, conformément à l'article 103 du Traité de Versailles.

b) *Les principaux points de la Constitution dantzikoise* (2)

La Constitution de la Ville libre est divisée en deux parties. La première traite de l'organisation de l'Etat; la deuxième des droits et devoirs fondamentaux des citoyens. Les articles finaux sont consacrés aux dispositions finales et mesures de transition.

« La Ville libre de Dantzig et le territoire qui en dépend, forment un Etat libre sous le nom de la Ville libre de Dantzig », proclame le premier article. « La souveraineté réside dans le peuple. » (Art. 3.) Le pouvoir dans la Ville libre est entre les mains de deux Assemblées : l'Assemblée populaire et le Sénat.

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, juin 1922, pp. 532 et 668-669.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, décembre 1930, pp. 1794-1818.

L'Assemblée populaire (le Volkstag) est composé de soixante-douze députés élus au suffrage universel, égal, direct et secret, par les hommes et les femmes, âgés de plus de vingt ans, sur la base de la représentation proportionnelle. (Avant l'amendement apporté à la Constitution en 1930, le Volkstag était composé de 120 membres.) Sont éligibles les électeurs âgés de plus de vingt-cinq ans. (Art. 6-8.) Le Volkstag est élu pour quatre ans. Il peut être dissous avant la fin de la législature, soit en vertu de sa propre décision, soit en vertu d'un referendum, qui peut aussi avoir lieu à la demande du Sénat. (Art. 9.) C'est l'innovation apportée à la Constitution par l'amendement de 1930, car, antérieurement, le Volkstag ne pouvait être dissous pendant la période de la législature. En cas de dissolution du Volkstag ou à l'expiration de la législature, le président de l'ancien Volkstag et ses suppléants continuent à assurer l'expédition des affaires jusqu'au début de la première séance du nouveau Volkstag. Le Volkstag n'est pas convoqué par un organe exécutif, mais par son propre président; il doit l'être sur la demande du Sénat ou bien sur la proposition écrite et motivée d'un sixième de ses membres. (Art. 12.) En principe, les résolutions du Volkstag sont prises à la majorité simple des voix. (Art. 17.) Le Sénat est invité à chaque séance de l'Assemblée populaire, qui peut exiger la présence d'un membre quelconque du Sénat. (Art. 18.)

« L'Assemblée populaire est en droit de demander au Sénat des renseignements sur toute affaire intéressant l'Etat, ainsi que de contrôler l'exécution de ses décisions et l'emploi des revenus de l'Etat. Les questions qui font l'objet d'une demande de renseignements devront être, au préalable, communiquées au Sénat par écrit. Au cas où il s'élèverait des doutes sur la légalité ou la moralité de mesures gouvernementales ou administratives, l'Assemblée populaire a le droit et, si la demande en est faite par un cinquième de ses membres, le devoir d'instituer des commissions d'enquête. » (Art. 19, al. 1-2.)

Le titre III de la première partie est consacré au Sénat. Antérieurement à l'amendement de 1930, la Ville libre était gouvernée par un Sénat composé d'un président, d'un vice-président et de vingt sénateurs élus par le Volkstag; le président et les sept principaux sénateurs étaient élus pour quatre ans et ils n'étaient pas obligés de se retirer sur un vote du Volkstag; ils étaient rétribués; le vice-président et les treize sénateurs secondaires étaient élus pour une durée indéterminée et étaient responsables parlementairement devant le Volkstag; ils devaient démissionner si le Volkstag, par un vote exprès, leur retirait sa confiance; ils n'étaient pas rétribués, mais recevaient seulement une indemnité.

Aux termes de l'amendement de 1930, le Sénat se compose du président, du vice-président et de dix sénateurs élus par le Volkstag pour une durée indéterminée. Le président, le vice-président et quatre sénateurs sont rétribués. (Art. 25.) « Les membres du Sénat doivent jouir, individuellement et solidairement, de la confiance de l'Assemblée populaire et sont tenus de donner leur démission si l'Assemblée populaire leur retire sa confiance par une décision formelle. » (Art. 29.) « En cas de démission générale, le Sénat démissionnaire continue à expédier les affaires courantes jusqu'à l'élection du nouveau Sénat. » (Art. 31). Le sénateur nouvellement élu est installé dans ses fonctions, en présence du Sénat, par le président de l'Assemblée populaire ou son suppléant (avant l'amendement de 1930 par le président du Sénat). (Art. 28.) Tous les sénateurs ont une responsabilité pénale. (Art. 32.)

« Le Sénat est la plus haute autorité du territoire. Il lui incombe notamment : a) de publier les lois dans le délai d'un mois après leur adoption dans les formes constitutionnelles, et d'édicter les règlements nécessaires à leur publication; b) de diriger, sous sa propre autorité, l'administration de l'Etat, dans le cadre de la Constitution, des lois et du budget de l'Etat, et d'exercer le contrôle de toutes les autorités du territoire; c) d'établir le projet de budget;

d) d'administrer les biens et les revenus de l'Etat, d'ordonnancer les recettes et les dépenses, et de soutenir les droits de l'Etat; e) de nommer les fonctionnaires, sauf disposition contraire de la Constitution ou de la loi; f) d'aviser dans le cadre de la Constitution et des lois, à la sécurité et à la prospérité de l'Etat et de tous les ressortissants de l'Etat, et de prendre les mesures utiles à cet effet. » (Art. 39.) Il représente la Ville libre, sans préjudice aux stipulations du Traité de Versailles. (Art. 41.) Il doit communiquer à la Société des Nations des informations sur toutes les affaires publiques de la Ville libre. (Art. 42.) Le Sénat est un organe principalement exécutif, mais qui fonctionne aussi comme la seconde Chambre législative. (Art. 43.)

Le système législatif de la Ville libre fait une large place au referendum. L'établissement d'une loi exige le vote concordant du Volkstag et du Sénat. Si le texte voté par l'Assemblée populaire n'est pas adopté, dans les quinze jours, par le Sénat, le projet retourne au Volkstag. Si celui-ci maintient le texte primitif, le Sénat, dans le délai d'un mois, doit l'adopter ou le soumettre au referendum. (Art. 43.) Le referendum est prévu aussi dans le cas où un projet de loi présenté par un dixième des électeurs de la Ville libre n'est pas adopté sans modification par l'Assemblée populaire. (Art. 47.) Le referendum ne s'applique pas aux questions concernant le budget, l'impôt et les lois sur les traitements, à moins que le Sénat ne le demande. (Art. 48.)

La Constitution contient le principe de l'indépendance des juges qui ne sont soumis qu'à la loi. (Art. 61.) Le territoire de la Ville libre est divisé en districts urbains et en districts ruraux. (Art. 67.) Ces districts jouissent de l'autonomie administrative sous le contrôle du Sénat. (Art. 68.)

Trois amendements ont été apportés à la Constitution dantzi-koise. Le premier amendement fut apporté à la Constitution au

cours de l'année 1926. Il concerne la valorisation des créances (1). L'amendement de 1930 portait surtout, comme nous l'avons vu, sur la réduction du nombre des sénateurs (2). Dans sa séance du 19 septembre 1931, le Conseil de la Société des Nations approuva le projet de loi réduisant les traitements des fonctionnaires et employés en activité de service et en retraite et de leurs survivants. Ce projet tombait aussi sous le coup de l'article 49, al. 3, de la Constitution dantzikaise qui exige pour les modifications apportées à la Constitution l'approbation du Conseil de la S.D.N., car il a une portée constitutionnelle en portant atteinte aux droits acquis des fonctionnaires. (Articles 92 et 110 de la Constitution.) (3)

c) *La garantie de la Constitution*

La nature et l'étendue de la garantie de la Constitution de la Ville libre ont été définies par le rapport du Vicomte Ishii, approuvé par le Conseil de la S.D.N. le 17 novembre 1920, ainsi que par la lettre du Conseil du 10 juin 1925 et par l'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale du 4 février 1932.

a) En parlant de la garantie promise à la Constitution dantzikaise par le Traité de Paix, le Vicomte Ishii s'exprima ainsi :

« La stipulation du Traité de Versailles d'après laquelle la Constitution de la Ville libre sera placée sous la garantie de la Société des Nations signifie : 1° que cette Constitution doit obtenir l'approbation de la Société des Nations; 2° que la Constitution ne peut être modifiée qu'avec l'autorisation de la Société des Nations; et 3° que

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, décembre 1926, pp. 1617 et suiv.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, novembre 1930, pp. 1307-1308.

(3) *Journal officiel de la S.D.N.*, décembre 1931, pp. 2252-2253.

la vie constitutionnelle de la Ville libre de Dantzig doit toujours se conformer aux stipulations de cette Constitution. Il est évident que la garantie de la Constitution et la protection accordée par la Société sont intimement liées. L'idée fondamentale est que la Ville libre doit former, dans l'organisation internationale de l'Europe, une communauté qui devra être protégée contre toute ingérence indue d'un pays quelconque et qui devra avoir une existence propre régulière, en respectant intégralement, cela va de soi, les stipulations du Traité de Versailles et les droits que ce traité confère à la Pologne. Il semble résulter de ces considérations que la Société des Nations doit examiner si cette Constitution présente les garanties essentielles d'une situation politique stable et pacifique et assurera un gouvernement qui fonctionnera conformément aux principes d'après lesquels la Ville libre a été constituée, ainsi qu'aux obligations qui lui ont été imposées par le Traité de Paix de Versailles. Il faut notamment examiner si la Constitution de la Ville libre contient des germes de désordre, d'administration défectueuse, d'anarchie ou de mépris pour les obligations internationales (1). »

b) De la lettre du Secrétaire général de la S.D.N., approuvée par le Conseil le 10 juin 1925, il ressort que le Haut Commissaire, en sa qualité de représentant de la Société des Nations à Dantzig, est autorisé à recevoir des pétitions des ressortissants de la Ville libre et, au besoin, soit à adresser un rapport au Conseil, à titre de simple renseignement, soit à demander que le Conseil examine la question, si le cas présente un danger d'infraction à la Constitution (2).

c) Dans l'avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale du 4 février 1932, concernant le traitement de res-

(1) S.D.N. Procès-verbal de la XI^e session du Conseil, annexe 130, p. 70.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, juillet 1925, p. 863 et annexe p. 950.

sortissants polonais dans le territoire de Dantzig, nous trouvons les passages suivants concernant la garantie de la Constitution de la Ville libre par la Société des Nations :

« La Société des Nations, en tant que garante de la Constitution, a donc à se préoccuper, non pas simplement du texte de la Constitution, mais également de la bonne application de celle-ci. C'est sur la demande de la Société que fut inséré dans le texte définitif de la Constitution l'article 42, qui est ainsi conçu : « Le Sénat de la Ville libre doit communiquer à la Société des Nations, sur la demande et à tout moment, des informations officielles sur toutes les affaires publiques de la Ville libre. » L'objet de cette disposition est clair : elle est destinée à mettre la Société en mesure d'exercer ses droits et de s'acquitter de ses devoirs touchant, entre autres matières, l'application effective de la Constitution. De ce qui a été dit ci-dessus, il ressort que la Société des Nations, en sa qualité de garante de la Constitution de la Ville libre, a le droit — qu'elle exerce habituellement par l'entremise du Conseil — aussi bien que le devoir, d'intervenir dans le cas d'une mauvaise application par Dantzig de sa Constitution (1). »

Nous voyons donc que la garantie de la Constitution de la Ville libre par la Société des Nations implique pour celle-ci le devoir de protéger la Constitution non pas seulement contre les attaques de l'extérieur, mais aussi contre les dangers provenant de l'intérieur. Le Conseil a le droit et le devoir de s'assurer d'une manière générale que la vie politique de Dantzig est conforme aux stipulations de cette Constitution.

La question du danger d'infraction à la Constitution de la

(1) Cour Permanente de Justice Internationale : « Traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig »; avis consultatif du 4 février 1932, p. 21.

Ville libre se trouva pour la première fois portée à l'ordre du jour de la session de janvier 1934 du Conseil de la S.D.N. (1).

Cette question fut soulevée par la lettre du Haut Commissaire, M. Rosting, du 4 novembre 1933, dans laquelle, en exposant les faits, il demandait au Secrétaire général de saisir le Conseil de cette affaire. Il s'agissait de l'atteinte portée aux articles 93, 85 et 79 de la Constitution, ainsi qu'au droit des ressortissants dantzikois de présenter des pétitions au Haut Commissaire. Les faits communiqués par le Haut Commissaire peuvent se résumer ainsi :

1° Le 31 octobre 1933, le vice-président du Sénat, M. Geisler, avait prononcé, devant les fonctionnaires de la police de la Ville libre, un discours dans lequel il déclarait entre autres : « Un fonctionnaire de police qui n'adhère pas à l'Etat national-socialiste n'aura jamais un poste sous sa direction... Dans cet Etat, il n'y a plus de place pour les partis, pour les adhérents du parti socialiste-allemand, le centre ou les nationaux allemands. » L'orateur affirme qu'il tiendra en mains le corps des fonctionnaires de police avec une force telle que ce corps deviendra un instrument de l'Etat national-socialiste... « D'autre part, c'est le devoir de la police de faire front contre tous les ennemis de l'Etat national-socialiste... Les partisans du centre n'ont désormais plus de place dans le corps des fonctionnaires, car ils sont les ennemis de l'Etat. Le corps des fonctionnaires de police a été rééduqué dans le sens national-socialiste et s'est imprégné de l'esprit national-socialiste à un degré tel qu'il est le garant de l'Etat national-socialiste... Aussi, les organisations professionnelles de caractère politique ne sauraient avoir à l'avenir de place au sein de la police en uniforme. Les fonctionnaires de police doivent, jusqu'au dernier, comprendre que le

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1934, pp. 137-141, annexes pp. 214-222.

national-socialisme est la seule idée d'Etat qui puisse subsister à l'avenir... »

Ce discours portait atteinte aux articles 85 et 93 de la Constitution. D'après l'article 85 : « Tous les ressortissants de l'Etat ont le droit, pour des buts qui ne sont pas contraires aux lois pénales, de constituer des sociétés ou des associations. Cette stipulation s'applique également aux sociétés et associations religieuses. Toute association est libre d'acquérir la capacité juridique, conformément aux prescriptions du droit civil. Cette capacité ne saurait lui être refusée pour le motif qu'elle vise un but politique, social ou religieux. » L'article 93 dit : « Les fonctionnaires sont les serviteurs de la collectivité, non d'un parti. La liberté d'opinion politique et la liberté d'association leur sont assurées. Aucune atteinte ne saurait y être apportée ».

Invité par le Haut Commissaire à fournir des explications sur la portée de ce discours contraire aux stipulations des articles précités, le Président du Sénat expliqua, dans son aide-mémoire présenté au Haut Commissaire, que le discours de M. Geisler ne visait pas à contester la validité d'un article quelconque de la Constitution. La déclaration, selon laquelle il n'y avait plus place pour les partis dans le nouvel Etat, signifiait seulement que les partis, avec l'influence qu'ils ont exercé sur la politique, n'ont plus de raison d'être. Le vice-président, en prononçant son discours, avait seulement pour but de resserrer les liens de confiance entre le gouvernement et les fonctionnaires de la police.

2° Le journal du parti du centre, *Dantziger Landes Zeitung*, ayant publié un compte rendu et un article sur le discours du vice-président Geisler, avait été frappé d'interdiction de huit jours par une décision du président de la police. Le journal socialiste, *Danziger Volksstimme*, avait été frappé de l'interdiction de deux mois pour avoir publié un compte rendu et un article sur le même discours et, en outre, pour avoir publié un article sur un procès en

Cour d'assises. Ces deux interdictions avaient été prononcées en vertu d'un décret du 30 juin 1933, concernant les mesures pour assurer l'ordre public et la sécurité. Le 3 novembre 1933, les représentants de la *Danziger Landes Zeitung*, ainsi que les représentants de la *Danziger Volksstimme*, ont adressé au Haut Commissaire des pétitions au sujet de cette affaire. D'après les pétitionnaires, les interdictions de leurs journaux étaient en contradiction évidente avec les termes de l'article 79 de la Constitution. L'article 79 stipule : « Chacun a le droit, dans les limites des lois, d'exprimer son opinion verbalement, par écrit et de toute autre manière. Aucune situation de travail ou d'emploi ne peut priver de ce droit et il ne doit être porté préjudice à quiconque pour avoir fait usage de ce droit. Il n'y a pas de censure. Des dérogations pourront être apportées par la loi en ce qui concerne les cinématographes. La lutte contre la littérature immorale et indécente, ainsi que la protection de la jeunesse en matière d'exhibitions et de représentations publiques devront donner lieu à réglementation légale. »

3° Le Haut Commissaire a transmis les pétitions au Président du Sénat en lui demandant des précisions sur son attitude dans cette question. Dans sa réponse, le Président déclara qu'il ne pouvait lever l'interdiction des journaux et qu'en outre il se voyait obligé de mettre les pétitionnaires en état de détention préventive (*Schutzhaft*). C'était la violation du droit des ressortissants dantzikois de présenter des pétitions au Haut Commissaire de la Société des Nations, garante de la Constitution de la Ville libre. Mais le Président du Sénat soutenait que la sécurité de Dantzig exigeait cette mesure.

Le rapporteur de la question de Dantzig, Sir John Simon, après avoir résumé les faits essentiels de la communication du Haut Commissaire, rappela l'article 103 du Traité de Versailles qui stipule que la Constitution de la Ville libre est placée sous la garantie de la Société des Nations, et signala les décisions antérieures du Conseil sur la matière, constata « que la garantie de la Constitution de

Dantzig par la Société des Nations implique pour le Conseil le droit et le devoir de s'assurer d'une manière générale que la vie constitutionnelle de Dantzig est conforme à cette Constitution ». L'autonomie de la Ville libre implique pour sa Constitution l'interprétation par son propre gouvernement et le Conseil ne doit pas se saisir de toute question qui pourrait surgir concernant l'application de la Constitution, mais le Conseil doit rester seul juge de son intervention, dans tout nouveau cas qui lui serait soumis, en vertu de la garantie de cette Constitution par la Société des Nations (1).

En ce qui concerne le discours de M. Geisler, le rapporteur proposa au Conseil de prendre acte de la déclaration du Président du Sénat, selon laquelle M. Geisler ne voulait pas contester la validité d'un article quelconque de la Constitution, et il rappela en même temps l'opinion du Vicomte Ishii, que la garantie de la Constitution de la Ville libre de Dantzig signifie que la vie constitutionnelle de la Ville libre doit toujours se conformer aux stipulations de cette Constitution.

Selon l'opinion du rapporteur, la suspension des journaux n'est pas interdite par la Constitution, car le droit reconnu par l'article 79 d'exprimer librement son opinion doit s'exercer dans les limites des lois. L'autorité compétente peut donc interdire un journal en vertu d'une loi en force. L'allégation selon laquelle les motifs invoqués étaient insuffisants n'obligeait pas le Conseil à intervenir. C'est toutefois au Conseil à décider si on se trouve en présence d'un abus de pouvoir contraire aux dispositions de la Constitution, et si son intervention est nécessaire. Le rapporteur proposa au Conseil de ne pas poursuivre l'examen de cette question, car les journaux interdits avaient depuis lors recommencé à paraître. Il souligna, en même temps, qu'en adoptant cette solution, le Conseil n'exprimait aucune opinion sur l'opportunité des mesures prises.

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1934, p. 139.

Quant à la détention des représentants des journaux, Sir John Simon déclara qu'il ne pouvait être de l'avis du chef de la police, qui soutenait que le fait d'adresser une pétition au Haut Commissaire sans avoir épuisé les voies de recours légales, antérieurement à une décision du Sénat de la Ville libre, constituait un acte compromettant la sécurité de Dantzig. Le Haut Commissaire doit naturellement, en appréciant la valeur des pétitions qui lui sont adressées, examiner aussi la question de savoir si un pétitionnaire a épuisé les voies de recours. Mais cette considération ne peut nullement priver un citoyen dantzigois, qui veut adresser une pétition au Haut Commissaire, du droit de le faire avant même d'avoir épuisé toutes voies de recours, et on ne peut le considérer comme ayant commis un acte compromettant la sécurité de la Ville libre. Le droit d'adresser des pétitions au Haut Commissaire doit rester intact.

Le rapport de Sir John Simon fut adopté par le Conseil de la Société des Nations. Le président du Sénat de la Ville libre, M. Rausching, déclara à cette occasion que le gouvernement dantzigois entend toujours rester dans le cadre de la Constitution. Sir John Simon, qui s'était gardé dans son rapport de se prononcer sur la question de savoir s'il y avait ou non violation de la loi dans le cas examiné par le Conseil, constata que, bien que le Conseil ait une responsabilité très grave et dont il ne saurait se départir envers la Ville libre, il ne peut examiner tous les cas qui peuvent se présenter. Selon son opinion personnelle, aux termes de l'article 79 de la Constitution, tant qu'un journal reste dans les limites de la loi, il est libre d'exprimer son opinion. En interdisant un journal, en raison des opinions qu'il exprime, on viole la Constitution de Dantzig. Selon Sir John Simon, la précision de l'article 79 « dans les limites de la loi » avait pour objet de maintenir intactes les lois sur les outrages aux mœurs, la diffamation et les menées subversives.

Nous pouvons donc constater que bien que le Conseil de la Société des Nations ne se soit pas clairement prononcé dans le cas

concret, les stipulations de la Constitution ne furent pas observées. La déclaration de M. Rausching, que le Sénat de la Ville libre resterait toujours dans le cadre de la Constitution, ne présente aucunement la garantie que cette Constitution ne sera pas violée. La Constitution de la Ville libre est en danger sous le gouvernement des nationaux-socialistes. Les divers faits inquiétants portés par le Haut Commissaire à titre d'information à la connaissance du Conseil de la S.D.N. en font preuve.

§ 2. — *La protection*

L'article 102 du Traité de Versailles place la Ville libre sous la protection de la Société des Nations. Il est muet, cependant, sur la nature, le contenu et les limites de ce devoir de protection. La garantie de la Constitution et la protection accordée par la Société des Nations sont étroitement liées, mais leurs objets sont différents : le protecteur défend des intérêts de la population de la Ville libre, tandis que le garant est le gardien du statut juridique de cette population.

Selon l'opinion du Vicomte Ishii, exprimée dans son rapport du 17 novembre 1920, « la « protection » de la Ville libre par la Société des Nations paraît signifier que la Société des Nations s'engagera à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique de la Ville libre de Dantzig de la même manière qu'elle le fait pour tous les membres de la Société des Nations, aux termes de l'article 10 du Pacte (1) ».

D'après M. Piccioni (2), le Traité de Versailles, en plaçant expressément la Ville libre sous la protection de la Société des Nations n'avait d'autre but que de la faire bénéficier de l'appui

(1) S.D.N. Procès-verbal de la XI^e session du Conseil, annexe 130, p. 69.

(2) Piccioni : *Le statut international de Dantzig*, p. 96.

promis par l'article 10 du Pacte, cet appui ne pouvant être invoqué *de plano* par Dantzig qui n'est pas membre de la Société.

Une semblable protection ne pourrait pas, cependant, suffire pour Dantzig. Le petit territoire de Dantzig, érigé en Ville libre afin d'assurer à la Pologne l'accès à la mer, ne peut être comparé à un Etat indépendant, membre de la Société des Nations. La protection promise à Dantzig dépasse, en pratique, les limites de l'article 10 du Pacte. Elle prend le caractère d'une tutelle en tout ce qui concerne les intérêts de la Ville libre. C'est ainsi que le Conseil de la S.D.N. s'est occupé, à plusieurs reprises, de la situation financière de la Ville libre en y envoyant des commissions spéciales pour étudier cette situation sur place, et en donnant à Dantzig la facilité de contracter des emprunts. La situation spéciale de la Ville libre exige une protection tout à fait particulière. Le Conseil doit accorder à Dantzig une attention continuelle.

C'est à l'instigation du Conseil de la S.D.N. que l'article 5 a été inséré dans la Constitution de la Ville libre. Cette stipulation constitutionnelle repose sur l'interprétation du rôle de protection assumé par la Société des Nations. D'après l'article 5, « La Ville libre de Dantzig ne pourra pas, sans le consentement préalable de la Société des Nations dans chaque cas : 1° Servir de base militaire ou navale; 2° Elever des fortifications; 3° Autoriser la fabrication de munitions ou de matériel de guerre sur son territoire ». En laissant à Dantzig la liberté de fabriquer des armes, d'exploiter un commerce dont la guerre est le principal débouché, on risquait de voir la Ville libre engagée directement ou indirectement, en qualité de fournisseur d'un belligérant, dans des conflits internationaux. On évitait aussi la possibilité de voir Dantzig devenir un arsenal pour le Reich. Conformément à cet article, le Sénat demanda au Conseil de la S.D.N., par une lettre, en date du 14 décembre 1920, l'autorisation pour exécuter la commande de 50.000 fusils de guerre, passée en 1920 par le Gouvernement du Pérou. Mais la fabrication des armes sur le

territoire de la Ville libre inquiéta la Conférence des Ambassadeurs. Son Président écrivit, le 3 janvier 1931, au Secrétaire général de la S.D.N. pour l'avertir que la Conférence était tout à fait opposée à la fabrication d'armes et de munitions à Dantzig. Le Sénat renouvela sa demande, le 7 janvier 1921, par l'intermédiaire du Haut Commissaire, en exposant que la manufacture d'armes, qui existait depuis 1817, employait de nombreux ouvriers, et que cette industrie pouvait diminuer dans une certaine mesure le chômage. Dans sa séance du 26 février 1921, le Conseil approuva le rapport du Vicomte Ishii, en décidant que la permission de fabriquer des armes de guerre ne doit être accordée à la Ville libre que dans les cas tout à fait exceptionnels, et il rejeta la demande du Sénat (1). Dans ce rapport du Vicomte Ishii, nous lisons entre autres : « Il (le Conseil) se préoccupera sans doute aussi de l'effet qui sera produit sur l'opinion publique au cas où il autoriserait la fabrication du matériel de guerre à Dantzig, dans un territoire qui, en quelque mesure, dépend directement de la Société. Bien que la Société doive avoir égard à la prospérité économique de Dantzig, je suis d'avis qu'elle ne peut actuellement assumer la responsabilité d'augmenter le stock d'armes et de matériel de guerre existant dans le monde, sans pouvoir se justifier pleinement dans chaque cas particulier. Je suis arrivé à la conclusion que le Conseil de la Société des Nations devrait faire connaître les principes dont elle est inspirée en l'occurrence et signifier à Dantzig que la permission de fabriquer des armes et du matériel de guerre sur le territoire de la Ville libre ne sera accordée que peut-être dans des cas tout à fait exceptionnels. »

Dans sa séance du 23 juin 1921 (2), le Conseil adopta le rapport de la Commission permanente consultative pour les questions militaires, navales et aériennes, en interdisant à Dantzig d'une manière

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, mars-avril 1921, pp. 160 et suiv.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, septembre 1921, p. 657.

absolue de se livrer à aucune fabrication et vente de matériel de guerre, armes et munitions; cette décision comprenait aussi la fabrication des fusils de chasse; le Haut Commissaire fut invité à prendre toutes mesures pour éviter l'accumulation d'un tel matériel sur le territoire de la Ville libre.

La question de la protection de la Ville libre se pose surtout dans le cas de conflit armé. La Ville libre peut être l'objet, comme les membres de la Société, d'une agression soudaine de la part d'une puissance étrangère. La promesse de secours de l'article 10 du Pacte de la S.D.N. ne serait pas suffisante pour Dantzig. Les restrictions de l'article 5 de la Constitution rendent encore plus difficile la défense de la Ville libre. Le projet polonais pour la Convention du 9 novembre 1920, prévoyait pour la Pologne le droit de prendre sur le territoire de la Ville libre toutes les mesures nécessaires pour sa propre défense et celle de Dantzig. Cette clause ne fut pas acceptée. Sur la demande de la Pologne, M. Jules Cambon, Président de la Conférence des Ambassadeurs, exprima l'opinion des Principales Puissances Alliées dans sa lettre adressée, le 20 octobre 1920, au Secrétaire général de la Société des Nations. « Aussi bien, écrivait-il, en raison de l'étroite liaison ainsi établie entre la Ville libre et la Pologne, qu'en considération de la volonté clairement exprimée des Puissances signataires du Traité de Versailles de donner à la Pologne un libre accès à la mer, le Gouvernement polonais paraît donc désigné pour recevoir de la Société des Nations le mandat d'assurer éventuellement la défense de la Ville libre. » Dans son rapport du 17 novembre 1920 (1), le Vicomte Ishii aborda théoriquement la question de la défense de la Ville libre. Il éprouva quelques scrupules à donner un mandat général à la Pologne. Il distingua trois cas différents qui pourraient se présenter : 1° agression, menace ou danger d'agression contre la Ville libre, sans que cette agression

(1) S.D.N. Procès-verbal de la XI^e session du Conseil, annexe 130, p. 74.

menace ou danger d'agression s'étende au territoire polonais; 2° si la Pologne est attaquée par un Etat quelconque, contrairement au Pacte de la S.D.N.; 3° le cas où la Pologne aurait un différend avec un autre Etat et si le Conseil ne réussissait pas à faire accepter son rapport, conformément à l'article 15 du Pacte, par tous les membres autres que les représentants des parties au différend, et chacune des parties serait libre d'agir comme elle le jugerait utile. Pour résumer, le Vicomte Ishii se rallia à l'opinion exprimée par la Conférence des Ambassadeurs, que l'Etat polonais paraît particulièrement propre à recevoir éventuellement de la Société des Nations le mandat de la défense militaire de Dantzig. « Mais, ajouta-t-il, il importe de préciser que ce mandat ne pourra jamais être donné à titre exclusif et qu'il ne pourra être donné qu'après considération, par le Conseil de la Société des Nations, des circonstances particulières dans chaque cas pour éviter que la Société des Nations, protectrice de la Ville libre de Dantzig, ne prenne parti dans une lutte internationale que conformément aux stipulations du Pacte. »

Après l'adoption du rapport du Vicomte Ishii, le Conseil de la S.D.N. chargea la Commission permanente consultative militaire d'examiner les mesures qui permettraient d'assurer le plus efficacement possible la défense de Dantzig. Le rapport de la Commission, adopté par elle à l'unanimité, peut être résumé ainsi : La Société des Nations ne peut assurer la défense de la Ville libre que par mandat; seul le mandat permanent peut avoir une valeur militaire; la Pologne est le seul Etat capable d'assurer la défense de Dantzig; la défense du territoire de Dantzig est identique avec celle de la Poméranie polonaise; il faut autoriser la Pologne à élever des fortifications sur le territoire de la Ville libre du côté de la mer et de celui de la Prusse Orientale, et à les faire garder par des détachements polonais. Le Conseil de la Société des Nations n'accepta pas cependant cette solution et décida de demander au général Haking, Haut Commissaire à Dantzig, son opinion sur la question. Dans son

rapport, le Haut Commissaire soutenait que la Ville libre n'a besoin d'aucune défense, car elle est militairement indéfendable contre l'attaque allemande, seule possible en dernière analyse.

Le 22 juin 1921, le Conseil adopta finalement un nouveau rapport du Vicomte Ishii qui estimait qu'il n'y avait pas lieu de modifier, en principe, les conclusions de son rapport du 17 novembre 1920. La résolution adoptée par le Conseil stipule dans cette question (1) : « 1° Le gouvernement polonais est particulièrement désigné pour assurer éventuellement la défense terrestre de Dantzig, ainsi que le maintien de l'ordre sur le territoire de la Ville libre, au cas où les forces de police locales seraient insuffisantes. A cet effet, le Haut Commissaire demandera éventuellement des instructions au Conseil de la Société des Nations en lui soumettant, s'il le juge opportun, des propositions sur les mesures à prendre. 2° Toutefois, il appartiendra au Haut Commissaire de considérer comme acquise l'autorisation du Conseil et d'inviter directement le Gouvernement polonais à assurer la défense de Dantzig, ou à fournir les moyens nécessaires pour assumer le maintien de l'ordre sur le territoire de la Ville libre dans les cas suivants : a) dans le cas où le territoire de la Ville libre serait l'objet d'une agression provenant d'un pays limitrophe autre que la Pologne, et après que le Haut Commissaire aura constaté lui-même le caractère pressant du danger; b) dans le cas où la Pologne se trouverait, pour quelque cause que ce fût, soudainement et effectivement mise dans l'impossibilité de jouir des droits qu'elle possède en vertu de l'article 28 de la Convention du 9 novembre 1920. Dans les deux cas, le Haut Commissaire présentera au Conseil un rapport exposant les raisons des mesures qu'il a prises. 3° Dès que le but poursuivi aura été atteint à la satisfaction du Haut Commissaire, les troupes polonaises seront retirées. 4° Dans tous les cas où la Pologne aura à assurer la défense de la

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, septembre 1921, pp. 671-672.

Ville libre, le Conseil de la Société des Nations pourra lui adjoindre la collaboration d'un ou plusieurs Etats Membres de la Société. »

Cette résolution présente, avec la solution proposée par la Conférence des Ambassadeurs et la Commission militaire, de grandes différences. Il faut beaucoup d'indulgence pour lui reconnaître un caractère pratique. On imagine avec difficulté une hypothèse où ce système de la défense élaboré par le Conseil pourrait fonctionner d'une manière satisfaisante. Le Gouvernement polonais n'est pas chargé une fois pour toutes de la défense de la Ville libre, il n'a pas reçu un mandat permanent, mais doit être invité dans chaque cas particulier par le Haut Commissaire d'assurer cette défense. Comme l'a constaté dans son rapport la Commission consultative militaire, c'est seulement un mandat permanent qui présentera une valeur militaire. En accordant à la Pologne un mandat permanent de défendre Dantzig, on éviterait de la lenteur dans l'organisation de la défense. De plus, cette solution répondrait mieux à la situation de la Ville libre vis-à-vis de la Pologne. Dantzig est le port de l'Etat polonais. Les attaques dirigées contre la Ville libre présentent un danger pour la Pologne. En défendant Dantzig, la Pologne défend ses propres intérêts. L'Etat polonais possède sur le territoire de la Ville libre des biens nombreux, les immeubles qui lui ont été attribués par la Commission de partage des biens de l'Etat allemand, les installations du service des postes et télégraphes, le réseau ferré, un entrepôt de munitions, etc. La solution adoptée par le Conseil de la Société des Nations n'est pas satisfaisante.

§ 3. — *Le Haut Commissaire*

Le Haut Commissaire de la Société des Nations est instituée par l'article 103 du Traité de Versailles. Il est nommé par le Conseil de la S.D.N. Par sa résolution du 17 novembre 1920, le Conseil avait décidé que le Haut Commissaire serait nommé pour une période de

trois ans et que son mandat serait renouvelable. Mais le général Haking n'a voulu accepter qu'une nomination pour une année à la fois. M. Mac Donnell fut nommé également pour une année, mais son mandat fut renouvelé deux fois. Dans sa séance du 12 décembre 1925, le Conseil, jugeant que l'expérience avait démontré qu'il était désirable, pour la bonne exécution du mandat, que le même Haut Commissaire restât plusieurs années à Dantzig, est revenu à sa décision primitive concernant la durée des fonctions du Haut Commissaire, et a nommé M. Van Hamel pour une période de trois ans.

En sa qualité de représentant de la S.D.N., le Haut Commissaire doit veiller à ce que les stipulations du Traité de Versailles soient observées, à ce que les droits reconnus à la Pologne soient respectés. Il porte à la connaissance du Conseil de la S.D.N. tout ce qui peut intéresser la Société en tant que protectrice de la Ville libre et garante de sa Constitution. Il veille à ce que la vie politique de la Ville libre se conforme à sa Constitution. Les ressortissants de la Ville libre peuvent lui adresser des pétitions, dont il peut utiliser la teneur comme renseignement sur la situation à Dantzig. Si le Haut Commissaire vient à apprendre, par voie de pétitions ou autrement, qu'il existe un danger d'infraction aux stipulations de la Constitution, il doit, ou bien rédiger un rapport au Conseil à titre d'information, ou bien, dans des cas graves, demander que le Conseil examine la question au cours d'une de ses sessions (1). Plusieurs pétitions des ressortissant dantzikois ont été portées par le Haut Commissaire à la connaissance du Conseil de la Société des Nations, surtout après l'avènement au pouvoir des nationaux-socialistes. Pour le moment, c'est heureusement une fois seulement, comme nous l'avons constaté, que le Conseil dût s'occuper de la question du danger d'infraction à la Constitution.

Les fonctions du Haut Commissaire sont aussi d'ordre judi-

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, juillet 1925, p. 863 et annexe 950.

ciaire. D'après l'article 103, al. 2, du Traité de Versailles, il est « également chargé de statuer en première instance sur toutes les contestations qui viendraient à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du présent Traité ou des arrangements et accords complémentaires ». La compétence du Haut Commissaire n'est pas définie, elle est laissée à sa propre estimation. Il doit lui-même juger, dans chaque cas, s'il est compétent pour statuer sur un différend entre la Ville libre et la Pologne. La compétence peut donc varier avec les opinions du Haut Commissaire. En cas de contestation de cette compétence, le Conseil statuera sur l'appel de la partie intéressée. Le Haut Commissaire doit se borner au règlement des questions qui lui sont soumises par l'une ou par l'autre des parties. Mais il ne prend une décision que si l'accord entre les parties s'avère impossible. Il agit d'abord comme médiateur.

C'est ainsi que le Secrétaire général a précisé l'attitude du Haut Commissaire vis-à-vis des différends entre Dantzig et la Pologne en réponse à la demande du général Haking du 22 avril 1921 : « J'ai l'honneur de vous faire remarquer en réponse que, quoique je n'aie point qualité pour donner une interprétation officielle des dispositions du Traité définissant votre situation comme Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, je crois, puisque vous m'avez demandé mon opinion sur la question, que le Haut Commissaire a la faculté de décider selon son propre jugement si et jusqu'à quel point il doit accepter de jouer le rôle d'intermédiaire pour transmettre des lettres et exercer son influence pour obtenir un règlement à l'amiable. Le Haut Commissaire n'a pas seulement des fonctions d'arbitre judiciaire entre la Pologne et Dantzig, il doit également, à mon avis, faire et maintenir la paix entre ces deux Etats. Le fait qu'un des deux Gouvernements s'adresse au Haut Commissaire au sujet d'un différend avec l'autre Etat, peut constituer, d'une façon générale, une raison suffisante pour que le Haut Commissaire accepte le rôle d'intermédiaire ou de médiateur. D'autre part, le

Haut Commissaire, à mon avis, aurait pleinement le droit de refuser d'intervenir dans un différend entre la Ville libre et la Pologne, qui ne lui aurait pas été officiellement soumis pour décision, s'il estime que son intervention est inutile ou inopportune (1). »

Déjà, dans le rapport du 7 juillet 1923, le Conseil recommandait au Gouvernement de la Pologne et de Dantzig les négociations directes sous les auspices du Haut Commissaire, pour régler le grand nombre de différends alors existants. On parvint alors, grâce aux négociations directes, à régler un grand nombre de questions litigieuses. Mais, par la suite, la situation redevint mauvaise. Le Conseil de la S.D.N. fut de nouveau obligé de s'occuper d'un grand nombre de différends d'importance secondaire. Cet état de choses envenimait encore plus les relations entre la Ville libre et la Pologne. Le 11 juin 1925, le Conseil de la Société des Nations, las des continuel différends danziko-polonais, a établi un règlement de procédure marquant nettement son désir que les litiges prissent fin par la conciliation. Conformément à ce règlement (2), élaboré à la demande du Conseil par le représentant de l'Espagne, M. Quinones de León, le Haut Commissaire, avant de statuer sur un différend, « s'assurera que le différend ne peut être réglé par des négociations directes entre les deux parties avec l'intervention médiatrice du Haut Commissaire ». Dans ce but il peut convier les parties à des conversations, soit en vue d'un règlement à l'amiable, soit afin d'obtenir des informations supplémentaires. Les représentants des parties sont tenus de se rendre aux invitations à des réunions que le Haut Commissaire leur adressera (art. 1^{er}). La demande d'une partie priant le Haut Commissaire de statuer sur un différend sera communiquée à l'autre partie, qui devra présenter sa réponse écrite dans un délai de quarante jours. Cette réponse sera communiquée à la première partie, qui aura le délai de vingt jours pour présenter

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, juillet-août 1921, p. 467.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, juillet 1925, pp. 880-882.

sa réplique. Un troisième délai de vingt jours est prévu pour que l'autre partie puisse présenter sa duplique. Le Haut Commissaire peut dans des cas exceptionnels, par une décision prise d'office, soit abrégé, soit prolonger ces différents délais. Toute pièce produite par l'une des parties au Haut Commissaire doit être communiquée par celui-ci, avant la prononciation de la décision, à l'autre partie. A l'expiration des délais impartis, le Haut Commissaire peut rendre sa décision, nonobstant le retard dans la présentation de la réponse, respectivement de la réplique ou duplique, par la partie intéressée. La décision du Haut Commissaire ne doit porter que sur les questions qui lui ont été soumises dans les conclusions des parties (art. 2). Le Haut Commissaire, avant de statuer, pourra consulter, pour toutes les questions techniques ou juridiques, les organes techniques de la Société des Nations ou les experts qui seront désignés à cet effet par le rapporteur du Conseil sur les questions de Dantzig (art. 3 et 4). C'est l'innovation qui a été apportée par le règlement du 11 juin 1925. Dans l'ancienne procédure, le recours aux organes techniques de la Société des Nations ou aux experts n'avait lieu généralement qu'à la suite d'un appel au Conseil interjeté par l'une des parties contre une décision du Haut Commissaire. Le déplacement de la consultation technique ou juridique avait pour but de rendre moins fréquents les appels contre les décisions du Haut Commissaire au Conseil et de faire disparaître le caractère politique des différends dantziko-polonais. Le Haut Commissaire doit communiquer l'avis de la Commission technique ou des experts aux deux parties et examiner, ensuite, la possibilité d'établir, en vertu de cet avis, un accord qui pourrait rendre inutile sa décision sur le différend. Si l'une des parties n'est pas satisfaite de la solution apportée par le Haut Commissaire, elle peut en appeler au Conseil de la S.D.N. La déclaration d'appel, ainsi que les raisons de cet appel, doivent être adressées par écrit au Haut Commissaire dans les quarante jours suivant la notification par écrit de sa décision au repré-

sentant de la partie intéressée. Au cas d'un appel interjeté contre une décision du Haut Commissaire basée sur l'avis d'une Commission technique ou des experts, le Haut Commissaire doit communiquer au Conseil cet avis, en même temps que toutes les autres pièces concernant l'affaire. L'appel contre une décision du Haut Commissaire sera porté à l'ordre du jour de la première session du Conseil qui aura lieu au moins quarante jours après la réception par le Secrétaire général de la déclaration d'appel et de ses raisons. Ce délai peut être, en cas d'extrême urgence, abrégé par le Président du Conseil (art. 7). Le Traité de Paix ne fait pas mention de la possibilité d'appel de la décision du Haut Commissaire au Conseil, mais il charge le Haut Commissaire de statuer « en première instance », ce qui implique un appel. La Convention de Paris stipule expressément cette faculté d'appel au Conseil. Le règlement de procédure du 11 juin 1925 consacre cette solution. Ordinairement donc, les questions relatives à des différends dantziko-polonais sont portées devant le Conseil, soit en vertu d'un appel d'une des parties intéressées contre une décision prise par le Haut Commissaire selon l'article 39 de la Convention de Paris, soit sur la demande du Haut Commissaire qui, selon ce même article, est autorisé à référer au Conseil, s'il le juge nécessaire, un différend qui a été soumis à sa décision. Mais, dans un cas d'action directe, le Conseil s'est réservé en principe la compétence de statuer et le Haut Commissaire ne peut prendre une décision que provisoirement et seulement en cas d'urgence. La procédure en cette matière a été fixée par le Conseil de la S.D.N. dans sa séance du 13 mars 1925. Dans le rapport du représentant de l'Espagne, M. Quinones de León, approuvé par le Conseil pendant cette séance, nous lisons le passage suivant (1) : « Il y a toutefois une question sur laquelle le Conseil pourrait statuer tout de suite : il s'agit de la question d'empêcher qu'il ne soit préjugé

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, avril 1925, p. 564.

d'une affaire contentieuse entre Dantzig et la Pologne par l'emploi d'une action directe, ainsi que d'empêcher qu'une telle action ne donne lieu à des incidents qui pourraient avoir de graves conséquences politiques. L'importance de cette question n'échappera pas au Conseil. Et nous sommes certainement unanimes à dire que le Gouvernement de la Ville libre et le Gouvernement de la République de Pologne ne doivent jamais avoir recours à une action directe, l'un contre l'autre. Ceci est une conséquence nécessaire des relations spéciales créées par les traités entre Dantzig et la Pologne. La vraie difficulté consiste à décider ce que c'est qu'une action directe, dans un cas déterminé. Je crois qu'il s'agit ici d'une action qui pourrait mettre en danger ou entraver sérieusement soit la sécurité publique à Dantzig, soit les bonnes relations entre Dantzig et la Pologne. Cette action directe pourrait se présenter sous la forme d'une résistance passive aussi bien que sous celle d'une action positive. Le Conseil qui, en dernier ressort, est appelé à trancher les différends entre Dantzig et la Pologne est naturellement aussi l'organe compétent pour statuer que l'un ou l'autre des deux Gouvernements a eu recours à une action directe, au lieu d'employer les voies de recours prévues par les traités. Mais, s'il se présente un cas sérieux d'action directe, il pourrait y avoir un danger à attendre la réunion du Conseil. Pour de tels cas, j'estime que le Conseil devrait confier à son Haut Commissaire à Dantzig la tâche de décider provisoirement s'il y a action directe ou non. Le Gouvernement intéressé aurait naturellement le droit d'en appeler au Conseil, mais la décision du Haut Commissaire devrait être respectée jusqu'au moment où le Conseil l'aurait, soit confirmée, modifiée ou rejetée. Il est inutile de dire que, naturellement, le Haut Commissaire exercerait cette autorité avec la plus grande prudence, afin de ne pas limiter d'une façon indue la liberté d'action de la République polonaise ou de la Ville libre. »

C'est une procédure spéciale qui ne doit être appliquée que tout

à fait exceptionnellement. Elle fut appliquée pour la première fois en 1932. Dans sa décision du 29 mars 1932, le Haut Commissaire a constaté que le décret du Ministre des Finances polonais du 9 janvier 1932 (en matière douanière), constituait une action directe au sens de la résolution du Conseil de la S.D.N. du 13 mars 1925. Il saisit aussitôt de cette affaire le Conseil, en constatant dans son rapport que sa décision n'était que provisoire et que la compétence en cette matière était réservée, en principe, au Conseil de la Société des Nations. Le caractère exceptionnel de cette procédure fut affirmé dans la séance du Conseil du 19 mai 1932. Mais on en abusait. Par la résolution du 28 novembre 1932, le Conseil décida de charger un Comité composé de trois de ses membres, qui devaient être désignés par le Président, d'élaborer une procédure plus satisfaisante en cette matière. Conformément à cette résolution, le Président du Conseil a désigné les représentants du Royaume-Uni, de l'Italie et de l'Espagne pour faire partie de ce Comité.

Après un examen approfondi de la question, le Comité a élaboré un projet d'une nouvelle procédure en matière d'action directe (1). Conformément à ce projet, lorsque le Haut Commissaire est saisi d'un différend aux termes de l'article 39 de la Convention de Paris, et l'une des parties déclare que « certains actes de l'autre partie déjà accomplis ou en train de l'être : 1° Sont contraires à l'état de droit existant ; 2° Préjugeront de la solution du différend soumis au Haut Commissaire, en créant une situation qui, selon la solution qui pourrait être éventuellement donnée à celui-ci, aurait affecté gravement les droits d'une partie, et 3° Sont de nature à mettre en danger ou à entraver sérieusement soit la sécurité publique, soit les relations normales entre Dantzig et la Pologne, » le Haut Commissaire peut, après avoir entendu les parties, les inviter à prendre les mesures qu'il juge nécessaire. La même procédure

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1933, pp. 236-239.

est prévue pour le cas, où le Haut Commissaire n'est pas encore saisi d'un différend, mais où la partie intéressée lui présente une demande sur le fond de la question au plus tard quarante huit heures après qu'elle a eu connaissance des actes en question de l'autre partie. La décision du Haut Commissaire devient exécutoire immédiatement. Elle est maintenue jusqu'au règlement définitif du différend. Le Haut Commissaire doit informer immédiatement le Conseil des mesures prises. Sur la demande de la partie intéressée, le Conseil examine les mesures prises et il peut les changer s'il juge qu'elles ne correspondent pas à la nécessité. Il est constaté dans le projet que cette procédure est exceptionnelle et les parties ne doivent s'en servir que dans les cas graves. Le Haut Commissaire doit appliquer cette procédure avec la plus grande prudence afin de ne pas limiter d'une façon indue la liberté d'action de la Pologne ou de la Ville libre.

Dans sa séance du 1^{er} février 1933, le Conseil de la Société des Nations a, sur la proposition du rapporteur, M. Eden, représentant du Royaume-Uni, ajourné l'examen de ce projet, qui, jusqu'à présent n'a pas été approuvé. C'est donc la procédure prévue dans le rapport approuvé par le Conseil le 13 mars 1925, qui reste en vigueur.

Conformément à une résolution du Conseil du 17 novembre 1920 et l'accord dantziko-polonais en cette matière, la Société des Nations met à la disposition de son Haut Commissaire à Dantzig les sommes nécessaires pour couvrir les dépenses afférentes à son poste. Ces sommes sont remboursées à la Société par la Pologne et la Ville libre, par parts égales. Dans ses lettres des 17 et 19 janvier 1926, adressées au Secrétaire général de la S.D.N., M. Mac Donnell, le Haut Commissaire à Dantzig, a exprimé l'avis qu'il est injuste et et peu désirable que le salaire du Haut Commissaire soit mis à la charge de la Pologne et de la Ville libre, car le Haut Commissaire doit se sentir complètement indépendant des Gouvernements de Pologne et Dantzig, en ce qui concerne les dépenses entraînées par ses

fonctions. D'après M. Mac Donnell, la Société des Nations ayant intérêt à avoir son Haut Commissaire à Dantzig, devrait prendre à ses charges les dépenses afférentes à ce poste. La même opinion fut exprimée par le successeur de Mac Donnell, le Haut Commissaire Van Hamel, dans la lettre du 11 novembre 1926. Il attira l'attention du Conseil sur l'inconvénient pour les prestige moral du Haut Commissaire de voir ses dépenses soumises à des observations dans les discussions parlementaires ou dans la presse. Les sentiments de la population seraient plus cordiaux si toute arrière-pensée d'un caractère matériel était écartée. Selon lui, le Haut Commissaire à Dantzig remplit, pour une grande part, les fonctions d'un juge ou d'un arbitre. En reconnaissant le principe que l'autorité d'un juge exige qu'il soit financièrement indépendant des deux parties, il serait juste et utile que la Société des Nations prît à sa charge les dépenses afférentes au poste du Haut Commissaire.

Dans sa séance du 7 décembre 1926, le Conseil a décidé de demander à la Commission de contrôle, de préparer un rapport sur les principes qui ont été suivis par la Société des Nations en ce qui concerne les traitements et les dépenses de ses commissaires permanents (1). La Commission de contrôle a constaté que, conformément au principe établi par l'Assemblée de la Société des Nations, les dépenses engagées dans l'intérêt d'un nombre restreint d'Etats doivent être supportées par ces Etats; que les dépenses de tous les commissaires de la Société des Nations, désignés pour une période déterminée, sont à la charge des Etats intéressés. Dans sa séance du 7 mars 1927, le Conseil de la Société des Nations, en se basant sur le rapport de la Commission de contrôle, a décidé de ne pas modifier le système appliqué pour le paiement des dépenses afférentes au poste du Haut Commissaire (2).

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1927, pp. 125-126 et 214-215.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, avril 1927, pp. 345-346.

CHAPITRE QUATRIÈME

DANTZIG ET LA POLOGNE

§ I. — La Convention de Paris.

Aux termes de l'article 104 du Traité de Versailles, la Pologne et la Ville libre de Dantzig devaient conclure une convention en vue : 1° de placer la Ville libre en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne ; 2° d'assurer à la Pologne, sans aucune restriction, le libre usage du port de Dantzig ; 3° d'assurer à la Pologne le contrôle et l'administration de la Vistule et de l'ensemble du réseau ferré dans les limites de la Ville libre, ainsi que des communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et le port de Dantzig ; 4° d'assurer à la Pologne le droit de développer et d'améliorer les voies d'eau, docks, bassins, quais, voies ferrées ; 5° de pourvoir à ce qu'aucune discrimination ne soit faite, sur le territoire de la Ville libre, au préjudice des citoyens polonais ou autres personnes d'origine ou de langue polonaise ; 6° de faire assurer par la Pologne la conduite des affaires extérieures de la Ville libre et la protection de ses nationaux à l'étranger. Cette convention devait être négociée par les Principales Puissances alliées et associées.

Les stipulations du Traité de Versailles présentent en traits généraux le programme d'après lequel doivent se développer les rapports dantziko-polonais. Elles laissent, conformément à l'article 104, le soin de préciser d'une manière plus complète que n'avait pu le faire le Traité, les conditions dans lesquelles la Pologne exer-

cerait ses droits dans la Ville libre, à une convention spéciale polono-dantzikoise. L'article 104 du Traité avait fort heureusement chargé les Principales Puissances de la tâche de négocier les termes de la convention polono-dantzikoise. Il est douteux que les deux parties intéressées pussent s'entendre sans un intermédiaire. La lutte pour cette convention remplit toute la période du Condominium, du 10 janvier 1920 au 15 novembre 1920.

Le premier projet polonais fut élaboré en janvier 1920. Mettant à profit des matériaux fournis par les divers ministères et par les institutions et personnes compétentes, le Gouvernement polonais s'efforçait dans ce projet de développer et d'interpréter les stipulations du Traité de Versailles. Ce projet contenait 57 articles. Conformément aux articles 39-41, qui interprétaient les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 104 du Traité, l'administration du port et des voies fluviales et ferrées était attribuée exclusivement à la Pologne.

Au mois de mai 1920, la Pologne et Dantzig entamèrent des pourparlers en vue d'établir un projet de convention qui pût servir de base aux négociations des Principales Puissances, et qui serait substitué à l'accord provisoire conclu en avril. Dans sa résolution du 7 mai 1920, la Conférence des Ambassadeurs déclarait que ladite convention devait être conclue aussitôt que possible et invitait la Pologne et Dantzig à continuer et à compléter à bref délai, sous la présidence du représentant des Alliées, les discussions provisoires qui étaient nécessaires. En même temps, le représentant de l'Angleterre à la Conférence de Ambassadeurs, Lord Derly, émit une proposition tendant à ce que le port fût placé sous l'autorité d'un Conseil d'administration du Port, composé de représentants de la Pologne, de Dantzig et de la Société des Nations. La Pologne protesta contre une telle proposition qui méconnaissait ses intérêts particuliers. La situation diplomatique de la Pologne était encore assez forte, on n'osa pas aller au delà de cette proposition formulée d'ailleurs avec une grande réserve. Conformément à la résolution de la

Conférence des Ambassadeurs, cinq délégués polonais ayant à leur tête M. Casimir Olszowski et cinq délégués dantzikois dirigés par le bourgmestre Sahm, se réunirent à Dantzig sous la présidence du Haut Commissaire. Mais la divergence des vues entre les Polonais et les Dantzikois, sur l'interprétation pratique des divers points de l'article 104 du Traité de Versailles, était si profonde, qu'après quelques séances, on jugea inutile de poursuivre les pourparlers. La première session ne marqua donc aucun progrès dans l'élaboration du projet de la Convention. La Pologne et la Ville libre devaient par suite élaborer chacune un projet pour l'envoyer séparément à la Conférence des Ambassadeurs.

L'invasion des armées bolchéviques en juillet 1920, obligea le Gouvernement polonais à envoyer M. Ladislas Grabski, le Président du Conseil des Ministres à Spa, où se tenait en ce moment la Conférence, afin d'y demander l'appui militaire des Alliés. M. Lloyd George, toujours malveillant à l'égard des Polonais, profita de cette détresse de la Pologne envahie par les Russes pour imposer l'institution d'un Conseil du Port et des voies d'eau de Dantzig, qui devait enlever à la Pologne l'administration directe du port. En échange de la promesse d'un secours militaire, qui ne vint jamais, M. Grabski fut obligé de signer, le 10 juillet, un « agrément », dans lequel le Gouvernement polonais s'engageait à accepter la Convention qu'on devait négocier entre Dantzig et la Pologne. Le lendemain même, le 11 juillet 1920, la Conférence déclara dans sa résolution concernant Dantzig, qu'une des bases de la convention dantiko-polonaise serait la création d'un Conseil du Port. Par conséquent, le projet polonais déposé au Secrétariat de la Conférence des Ambassadeurs, prévoyait la création d'un Conseil du Port.

Le projet dantzikois, élaboré par la Commission des Affaires Etrangères de l'Assemblée Constituante de la Ville libre, contenait seulement 10 articles. L'article 1^{er} proclamait la souveraineté de la Ville libre : « Dantzig est un Etat souverain, placé sous la pro-

fection de la Société des Nations ». Cette constatation n'était nullement nécessaire, n'ayant aucun rapport avec l'acte à conclure. Le projet prévoyait la création d'une commission internationale, qui devait exercer tous les droits assurés à la Pologne. De cette façon, la Ville libre ne serait pas liée envers la Pologne, mais envers cette commission. L'article 4 faisait des chemins de fer, situés sur le territoire de Dantzig, la propriété de la Ville libre. En ce qui concerne la conduite des affaires étrangères, la Pologne ne devait, conformément à ce projet, se charger de ces fonctions, que si Dantzig le sollicitait, et seulement dans la mesure demandée. La Ville libre devait avoir le droit d'entretenir ses propres représentants diplomatiques à l'étranger, et d'y protéger elle-même ses nationaux (art. 9). Le projet dantzikois, inspiré des sentiments hostiles à la Pologne, avait pour but apparent d'éluder autant que possible l'application des stipulations du Traité de Versailles.

Le second projet polonais, de septembre, était beaucoup plus long et beaucoup plus détaillé. Il comprenait 80 articles.

Les articles 19 et 21 préoyaient l'établissement dans la Ville libre d'écoles polonaises ; l'article 29 rattachait la justice dantzikoise à la justice de la Pologne. Conformément à ce projet, la Pologne devait avoir le droit d'entretenir à Dantzig, sur un périmètre déterminé, des forces militaires de terre et de mer. Le projet prévoyait une Cour polonaise de justice qui devait assurer sur le territoire de la Ville libre le respect des lois et ordonnances polonaises, relatives aux droits de police assurés à la Pologne en raison de son accès à la mer. L'article 52 envisageait les conséquences de l'incorporation de Dantzig au territoire douanier polonais. L'article 53 traitait la question de l'unification des systèmes monétaires. L'article 58, conformément à la résolution de la Conférence du 11 juillet 1920, prévoyait le Conseil du Port et des voies d'eau, composé de représentants du commerce, de l'industrie et de l'agriculture de la Pologne et de Dantzig ; ce Conseil devait avoir le caractère d'une ins-

titution consultative. Le projet polonais n'était pas rédigé dans un sens tout à fait objectif. Il y avait certainement quelque exagération en regard des principes énoncés par le Traité de Paix. Mais, il faut constater que les prétentions polonaises s'exprimaient franchement. Ayant plus d'une fois éprouvé la malveillance du Royaume-Uni, la Pologne a demandé le maximum pour obtenir le minimum nécessaire.

Le 6 septembre 1920, Sir Reginald Tower apporta à Paris les deux projets de la convention. La Conférence des Ambassadeurs, présidée par M. Jules Cambon, prit connaissance des deux projets, et, dans sa séance du 13 octobre 1920, les déclara également inacceptables. Le 16 octobre, elle transmit aux délégations polonaise et dantzikoise le texte d'un projet de convention, rédigé par le secrétaire d'ambassade anglaise, M. Carr, avec prière de soumettre des observations. Le projet contenait 35 articles. Après avoir entendu les observations des deux délégations, la Conférence adressa, le 20 octobre, aux parties un second projet de convention contenant 37 articles. Ce texte était qualifié de « définitif », et la lettre d'envoi ajoutait que la Conférence ne pourrait donc accepter d'apporter à ce document de nouvelles modifications ; il devait être signé le 23 octobre 1920. Les deux délégations étaient priées de choisir chacune trois délégués pour examiner le texte de la Convention. Donc, le 23 octobre, se réunit au quai d'Orsay une commission composée de trois Français, deux Anglais, un Italien et un Japonais, et comprenant une délégation polonaise de trois personnes, dont l'ancien Président, M. Paderewski, et une délégation dantzikoise de trois personnes, dont le bourgmestre, M. Sahm. La commission était présidée par M. La Roche, directeur au Ministère français des Affaires Etrangères. La délégation polonaise refusa d'accepter le projet, du 20 octobre que, pour sa part, la délégation dantzikoise avait décidé de signer. Dans ces conditions, les deux délégations furent invitées à entamer de nouvelles négociations. La délégation dantzikoise, toute-

fois, s'y refusa, alléguant qu'aux termes de la lettre d'envoi du 20 octobre, le texte du projet de même date était définitif et ne pouvait subir de nouvelles modifications. Sur ces entrefaites, la Conférence des Ambassadeurs, par lettre du 28 octobre 1920, assura la délégation dantzikoise qu'il n'avait jamais été dans l'intention de la Conférence de remettre en discussion « les solutions essentielles » consacrées par le projet de la convention, qui lui avait été été adressé par sa lettre du 20 octobre 1920. En conséquence des pourparlers officiels s'engagèrent. Ces pourparlers aboutirent à certains projets de modifications au texte primitif. Le Conseiller juridique au Ministère des Affaires Etrangères de France, M. Fromageot, fut l'auteur des transactions finales, qui amenèrent la conciliation. La Convention fut signée par les deux parties le 9 novembre 1920. Elle entra en vigueur le 15 novembre 1920, date de la constitution de la Ville libre de Dantzig, selon la décision de la Conférence des Ambassadeurs du 27 octobre 1920.

Entre les prétentions opposées de Dantzig et de la Pologne, la Convention de Paris constitue une transaction. Sur bien des points, la Convention apporte, au détriment de la Pologne, des restrictions aux stipulations du Traité de Versailles. Elle adopte la solution polonaise concernant la conduite des affaires étrangères de la Ville libre, mais elle abandonne complètement la question des mesures militaires en vue de la défense de Dantzig. En ce qui concerne les droits de la minorité polonaise sur le territoire de la Ville libre, elle se borne à reproduire le paragraphe 5 de l'article 104 du Traité de Versailles, suivant lequel aucune discrimination ne devra être faite, dans l'administration et la juridiction, au préjudice des ressortissants polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise. Elle crée enfin le Conseil du Port et des voies d'eau. En créant cet organisme qui devait enlever à la Pologne l'administration direct du port, la Convention de Paris a dépassé les limites qui lui avaient été assignées par le Traité de Versailles.

La Convention dantziko-polonaise comprend 40 articles, divisés en cinq chapitres. Le chapitre 1^{er} concerne surtout les rapports entre Dantzig et la Pologne concernant la conduite des affaires extérieures de la Ville libre. Il subordonne nettement celle-ci à la Pologne. Le chapitre II est consacré à l'union douanière. Le chapitre III concerne l'institution et les attributions du Conseil du port et des voies d'eau de Dantzig. Le chapitre IV vise l'institution, par la Pologne, dans le port de Dantzig, d'un service des postes, télégraphes et téléphones communiquant avec la Pologne. Le V^e et dernier chapitre, contient des dispositions diverses concernant la protection des minorités sur le territoire de la Ville libre et l'ouverture de négociations entre Dantzig et la Pologne au sujet de questions, telles que les conditions de la naturalisation à Dantzig, l'unification des systèmes monétaires de la Ville libre et de la Pologne, le ravitaillement de Dantzig, l'exécution en Pologne et, respectivement sur le territoire de Dantzig, des jugements respectivement rendus par les tribunaux polonais et dantzikois, et d'une manière générale, toutes questions non traitées dans la convention de Paris. L'article 39 stipule que « tout différend qui viendrait à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du présent Traité ou des autres accords, arrangements et conventions ultérieures ou de toutes questions touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre sera soumis par l'une ou l'autre partie à la décision du Haut Commissaire qui, s'il l'estime nécessaire, renverra l'affaire au Conseil de la Société des Nations. Les deux parties conservent la liberté de faire appel au Conseil de la Société des Nations ». L'article 40 et dernier constate qu' « aucune modification ne pourra être apportée à la présente Convention que par accord entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig. »

Quelle est la portée de la Convention de Paris ? Les Dantzikois ont soutenu que les dispositions du Traité de Versailles ont été annulées par celles de la Convention. C'est ainsi que s'est exprimé le Président du Sénat dantzikois, M. Sahm, dans une note au Commis-

saire général polonais à Dantzig, en date du 31 mars 1923 : « Lors de l'élaboration des clauses du Traité de Versailles, il n'était pas encore possible de régler définitivement les relations entre la Pologne et Dantzig ; on s'est borné par conséquent à réserver la solution définitive de ce problème aux termes d'un accord particulier à conclure ultérieurement. Cet accord a été effectivement conclu sous la forme de la Convention polono-dantzikoise du 9 novembre 1920 avec le consentement des Puissances Alliées et Associées, de la Pologne et de Dantzig. L'article 104 a été écarté et remplacé par des dispositions, dont le texte a été arrêté conformément à l'accord général de tous les intéressés. Il ne serait pas possible d'affaiblir ou de modifier la teneur des dispositions de la Convention polono-dantzikoise en leur opposant de nouveau les stipulations de l'article 104, qui est devenu sans objet du fait de la convention précitée. »

Ce raisonnement n'est aucunement fondé. La Convention polono-dantzikoise devait seulement appliquer, développer et préciser le programme inscrit à l'article 104 du Traité de Versailles. C'est une convention d'exécution qui complète le Traité et qui lui laisse, par conséquent, sa pleine valeur. C'est un de ces accords et arrangements complémentaires qui sont expressément visés à côté du Traité de Paix lui-même, dans l'article 103 comme objet de la fonction judiciaire du Haut Commissaire de la Société des Nations à Dantzig, en cas de différends entre la Pologne et la Ville libre.

Dans le rapport de M. Quinones de Léon, adopté par le Conseil de la S.D.N. le 7 juillet 1923, nous lisons le passage suivant (1) : « La Convention du 9 novembre 1920 constitue une base juridique complètement valable pour les relations entre Dantzig et la Pologne, mais qu'en cas de doute sur l'interprétation d'une clause quelconque de la Convention, on peut avoir recours, pour dissiper de tel doute,

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, août 1923, p. 1108.

à l'article 104 du Traité de Versailles, en vertu duquel la Convention a été conclue. » C'est la confirmation du fait que la Convention est un accord complémentaire qui doit être interprété dans le sens du Traité de Paix, base fondamentale des rapports dantzikopolonais. Nous trouvons la même idée dans l'avis consultative de la Cour Permanente de Justice Internationale concernant le « traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig ». Nous y lisons : « Au point de vue des relations entre Dantzig et la Pologne, c'est la Convention de Paris qui est l'instrument liant directement la Ville libre ; mais, en cas d'incertitude sur le sens de ses dispositions, on peut recourir au Traité de Versailles, non pour écarter les termes de la Convention, mais afin d'en élucider le sens (1). » La Convention jouit donc, dans les limites de l'article 104 du Traité, de la même autorité que ce texte pour les questions qu'elle a tranchées et que le Traité n'avait pas prévues en détail. On présume qu'elle est rédigée dans le sens de ses dispositions, car en cas d'incertitude on a recours au Traité.

Selon l'opinion de M. Makowski (2), les stipulations de la Convention, au point de vue de leur portée juridique, peuvent être divisées en deux groupes. Au premier groupe appartiennent les stipulations qui se basent strictement sur le Traité de Paix ; la Pologne et Dantzig ne peuvent modifier ces stipulations, comme elles ne peuvent modifier le Traité lui-même, sans le consentement de tous les contractants. Au second groupe appartiennent les stipulations qui ne se conforment pas au Traité de Versailles : ce sont les dispositions concernant la création du Conseil du port et des voies d'eau. Leur validité est basée exclusivement sur l'entente entre la Pologne et Dantzig. Elles peuvent donc être modifiées par les deux

(1) Cour Permanente de Justice Internationale, avis cité, p. 32.

(2) J. Makowski, « *La situation juridique de la Ville libre de Dantzig* », p. 179.

parties intéressées. Selon M. Makowski, l'article 40 de la Convention a trait seulement à cette catégorie des dispositions.

Le 24 octobre 1921, à Varsovie, les délégués de la Pologne et de la Ville libre signèrent un accord complémentaire comprenant 244 articles relatifs à des nombreuses questions comprenant la naturalisation à Dantzig, l'extradition, les services postaux, les règlements maritimes, les transactions de bourse, les douanes, les pêcheries, etc. Cet accord est loin d'être complet. Sur plusieurs questions les deux parties n'ont pu s'entendre même en principe et se sont contentées d'énoncer leurs points de vue contradictoires. Par suite, plusieurs accords complémentaires ont été conclus.

§ 2. — La conduite des affaires étrangères de la Ville libre

Aux termes de l'article 104, paragraphe 6, du Traité de Versailles, la Pologne doit assurer la conduite des affaires extérieures de la Ville libre.

Lors de la négociation de la Convention de Paris, une discussion s'éleva entre la Pologne et la Ville libre sur la portée de cet article. Les Dantzikoïses soutenaient que la phrase : « de faire assurer par le Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre », employée dans l'article 104, paragraphe 6, indiquait clairement la volonté des Principales Puissances de laisser à Dantzig, Etat souverain, le droit à la direction de ses affaires à l'étranger et à la protection de ses nationaux ; la Ville libre aurait seulement la faculté de charger la Pologne de ce soin, en cas de besoin. Selon l'opinion des Dantzikoïses, si les Principales Puissances avaient eu l'intention d'attribuer à la Pologne la conduite des affaires étrangères comme un droit, elles auraient employé dans le texte du Traité la phrase : « assurer au Gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre », et non « faire assurer par le Gouvernement polonais la conduite des affaires exté-

rieures ». Conformément à la thèse dantzikoise, la Pologne ne devait intervenir que dans les limites des besoins de Dantzig, sur l'invitation du Sénat dantzikois et conformément à ses instructions. C'est dans ce sens que fut rédigé l'article IX du projet de Convention présenté par la délégation dantzikoise. Dans la note adressée le 20 octobre 1920, à la Conférence des Ambassadeurs, la délégation dantzikoise déclarait que la Pologne ne pouvait représenter Dantzig à l'étranger qu'en vertu d'un mandat, que la Ville libre pouvait limiter ou retirer à son gré.

La thèse polonaise soutenait, au contraire, que la conduite des affaires extérieures de la Ville libre constituait un privilège exclusif, qui était une des meilleures garanties du respect par la Ville libre des droits de la Pologne assurant son libre accès à la mer. Ce droit est donc reconnu à la Pologne dans son propre intérêt, et non dans l'intérêt de Dantzig.

Entre ces deux thèses opposées, la Conférence des Ambassadeurs adopta le point de vue polonais.

La Convention spécifie, comme le Traité, qu'il appartient à la Pologne d'assurer la conduite des affaires extérieures de la Ville libre et la protection des nationaux de Dantzig dans les pays étrangers. Cette protection doit être assurée dans les mêmes conditions que celle des nationaux polonais, mais elle ne s'exercera que si les passeports délivrés aux nationaux de Dantzig sont visés par le Commissaire Général de la République polonaise à Dantzig (art. 2). Lors de l'élaboration de la Convention, la délégation dantzikoise, dans ses observations au projet de Convention, réclama l'abrogation totale du passeport obligatoire, mais la Convention ne donna pas suite à cette demande.

Conformément à l'article 3 de la Convention, dans les villes étrangères, où Dantzig aura des intérêts économiques importants, un ou plusieurs nationaux dantzikois, mis par la Ville libre à la disposition du Gouvernement polonais, feront partie du personnel des

consulats polonais. Ces fonctionnaires ressortiront du Gouvernement polonais et seront sous la direction et l'autorité des consuls polonais ; ils seront chargés spécialement des affaires concernant les intérêts des nationaux de la Ville libre. Par sa décision du 8 novembre 1924, le Haut Commissaire, M. Mac Donnell, régla la question de la nomination de ressortissants dantziçois dans des consulats polonais. Aux termes de cette décision, le Gouvernement polonais n'est pas fondé à refuser les sommes nécessaires pour le poste d'attaché consulaire dantziçois dans une ville étrangère, où Dantzig a des intérêts économiques importants. En demandant au Gouvernement polonais une désignation de cet ordre, la Ville libre doit prouver qu'elle a, dans la ville étrangère en question, des intérêts importants. Au cas où le Gouvernement polonais n'est pas convaincu du bien fondé de la demande de la Ville libre à être représentée dans une ville donnée, la question doit être soumise à la décision d'un arbitre, choisi par les deux parties, et ayant compétence en matière d'affaires consulaires. Si les parties ne peuvent s'entendre sur la désignation, c'est le Haut Commissaire qui choisira. La Ville libre interjeta appel contre la partie de cette décision qui prévoyait l'arbitrage obligatoire. Dans son appel, le Sénat dantziçois souligna, qu'il ne voulait pas perdre le bénéfice de la procédure prévue à l'article 39 de la Convention. Mais, l'appel fut retiré, car, en vertu de l'accord entre la Pologne et Dantzig du 24 novembre 1924, la personne prévue dans la décision du Haut Commissaire ne devait donner son avis qu'à titre consultatif (1).

La question de la négociation des traités est le point important de la conduite des affaires extérieures de la Ville libre. La Conférence des Ambassadeurs n'a pas voulu accorder à la Pologne le droit de diriger les affaires étrangères de la Ville libre et de négocier les traités en son nom, sans une consultation préalable avec le Gou-

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1925, pp. 173 et 175.

vernement dantzikois. Mais elle n'a pas voulu non plus admettre, comme le suggérait la délégation dantzikoise, que les traités négociés par la Pologne pour Dantzig nécessiteraient une loi de l'Assemblée législative dantzikoise pour entrer en vigueur. La solution adoptée constitue une sorte de compromis entre ces deux dispositions. Le Gouvernement polonais ne doit conclure aucun traité ou accord international intéressant la Ville libre de Dantzig, sans une consultation préalable avec celle-ci; le résultat de cette consultation doit être porté à la connaissance du Haut Commissaire de la S.D.N. Dans tous les cas, le Haut Commissaire a le droit d'opposer son veto à tout traité ou accord international, dans la mesure où celui-ci s'appliquerait à Dantzig, si le Conseil de la S.D.N. estime que ses clauses sont en contradiction avec la Convention de Paris ou avec le statut de la Ville libre (art. 6).

Quelques difficultés ne tardèrent pas à s'élever sur l'interprétation de cet article. Lors des pourparlers qui eurent lieu entre la Pologne et l'Allemagne au sujet du régime de transit par le « corridor polonais », le délégué dantikois, qui assistait aux négociations à titre consultatif, prétendit que l'accord ne pourrait entrer en vigueur à Dantzig, qu'après avoir été voté comme loi par le Volkstag dantzikois. La Conférence des Ambassadeurs, saisie d'une réclamation par le Gouvernement polonais, estima que la prétention du délégué dantikois était injustifiée, en expliquant que l'article 6 de la Convention a seulement pour but de mettre la Ville libre en mesure de faire connaître en temps utile son avis sur les traités ou accords internationaux en préparation, car autrement aucune négociation ne serait possible. C'est dans ce sens que le Conseil de la Société des Nations exigea de l'Assemblée Constituante de la Ville libre la modification de l'article 44 (f) (maintenant 45 f) de la Constitution relatif à la conclusion des traités. Conformément à cet article, une loi est nécessaire « pour la conclusion des traités avec d'autres Etats, cette stipulation ne devant pas porter entrave aux stipulations

assurant la conduite des affaires étrangères de la Ville libre de Dantzig par le Gouvernement polonais, en conformité avec l'article 104, paragraphe 6, du Traité de Versailles. »

Dans son rapport du 2 mars 1921 (1), le Vicomte Ishii a expliqué le sens de cet article, en soulignant « que la loi prescrite par l'art. 44, alinéa f, n'a rien à faire avec la consultation prescrite dans l'art. 6 de la Convention du 9 novembre 1920 entre la Pologne et la Ville libre. Conformément à l'article 41, le Sénat est l'organe de la Ville libre qui devra donner son avis au Gouvernement polonais. L'art. 44, f, dans sa forme révisée, contient seulement une prescription pour les formalités de droit intérieur de la Ville libre ».

Pratiquement donc, la Ville libre ne peut refuser d'adopter les lois nécessaires à la ratification d'un traité ou d'un accord conclu pour elle par la Pologne après une consultation préalable; que dans le cas où le Haut Commissaire oppose son veto.

Aucun délai n'est fixé dans la Convention de Paris pour l'exercice de ce veto. Dans sa session du mois de juin 1921 (2), le Conseil de la Société des Nations a décidé que le veto doit être formulé dans un délai de deux semaines suivant la clôture de la première session du Conseil, à l'ordre du jour de laquelle la question pouvait être portée, et, en tout cas, dans un délai maximum de trois mois, à compter du jour où le texte du traité, signé par le Gouvernement polonais, a été communiqué par écrit au Haut Commissaire.

Mais comment s'exerce ce droit de veto ? La coutume était d'abord que toute communication du Haut Commissaire concernant la conclusion de traités intéressant Dantzig, ou l'adhésion de Dantzig à des traités internationaux, était automatiquement portée devant le Conseil de la S.D.N., et c'est le Conseil qui, après un examen de la question, décidait s'il y avait lieu de faire usage du droit de veto. Cependant, à partir de 1924, ces questions, ne sont plus por-

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, mars-avril 1921, p. 169.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, septembre 1921, p. 670.

tées devant le Conseil. L'usage s'était établi que le Haut Commissaire communiquât au Secrétaire général des documents concernant la participation de la Ville libre à des traités internationaux, en exprimant en même temps son opinion s'il y avait lieu de faire usage du droit de veto; aucun membre du Conseil n'ayant demandé de porter ces questions devant le Conseil, il a été considéré comme acquis, à l'expiration des délais, que le droit de veto ne serait pas exercé. Cette procédure a été approuvée, sur la proposition du Haut Commissaire, par le Conseil de la S.D.N., dans sa résolution du 6 septembre 1929. Aux termes de cette résolution (1), le Haut Commissaire doit être avisé officiellement soit par Dantzig, soit par la Pologne, au moment où le texte de traité qui s'appliquerait à la Ville libre est établi et signé par la Pologne, au nom de Dantzig. Au cas de l'adhésion à un traité déjà existant, dont le texte, par conséquent, est connu, le Haut Commissaire doit être avisé au moment où le Sénat a pris la décision d'adhérer à ce traité et où la Pologne a déclaré qu'elle prendra les mesures nécessaires à cet effet. Le Haut Commissaire communique immédiatement le texte du traité en question au Secrétaire général en exprimant son avis sur la conformité du traité avec les stipulations de la Convention de Paris et avec le statut de la Ville libre. Le Secrétaire général en informe les membres du Conseil. Si d'après l'avis du Haut Commissaire, le traité n'est pas en contradiction ni avec la Convention, ni avec le statut dantzikois, et si aucun membre du Conseil, dans les trois semaines qui suivent la communication du Secrétaire général, ne demande l'inscription de la question à l'ordre du jour du Conseil, il sera considéré comme acquis que le droit de veto ne sera pas exercé, et le traité pourra être mis en vigueur en ce qui concerne Dantzig. Si le Haut Commissaire constate que le traité est en contradiction avec la Convention ou avec le Statut et demande au Conseil

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, novembre 1929, pp. 1461-1463, 1645-1647.

d'examiner la question, ou si cet examen est demandé par l'un des membres du Conseil, dans le délai des trois semaines susmentionné, le Secrétaire général fera inscrire la question à l'ordre du jour de la prochaine session du Conseil. En attendant la décision du Conseil, le traité ne pourra être mis en vigueur dans la mesure où il s'appliquerait à la Ville libre.

Les principes généraux de la conduite des affaires extérieures de la Ville libre par la Pologne sont déterminés dans la décision du Haut Commissaire du 17 décembre 1921 (1), qui fut acceptée par un accord conclu entre les deux parties pendant la session du Conseil de la Société des Nations du 17 mai 1922 (2). Conformément à cette décision, lorsque la Pologne est priée par Dantzig de prendre en mains une affaire concernant les relations extérieures de la Ville libre, elle peut repousser cette demande, si la question en jeu est nettement contraire aux intérêts de l'Etat polonais. D'autre part, la Pologne n'a pas le droit d'instaurer et d'imposer à Dantzig une politique étrangère définie qui serait nettement contraire au bien-être, à la prospérité et à la bonne administration de la Ville libre. Sur la demande du Sénat dantzikois, le priant de prendre en mains une affaire touchant aux relations extérieures de la Ville libre, le Gouvernement polonais doit prendre immédiatement cette demande en considération et soit agir conformément à cette demande, soit informer le Sénat, dans le plus bref délai possible, et en tout cas dans les trente jours au maximum, qu'il n'est pas en mesure de faire droit aux désirs de la Ville libre. Le Gouvernement polonais doit communiquer en même temps au Sénat les raisons de son refus, et éventuellement l'informer dans quelle mesure la Pologne serait disposée à agir, ou quelle solution elle accepterait pour exécuter la demande de Dantzig. Les deux Gouvernements sont autorisés, con-

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, mars 1922, pp. 244-245.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, juin 1922, pp. 676-678.

formément à l'article 39 de la Convention de Paris, à soumettre l'affaire à la décision du Haut Commissaire de la S.D.N.

A l'occasion d'un conflit qui s'éleva entre la Pologne et Dantzig, à propos d'un accord passé par le Gouvernement polonais pour la Ville libre avec Memel, le Haut Commissaire précisa la portée de sa décision du 17 décembre 1921. Cet accord concernait l'inscription maritime et le licenciement des marins de la flotte de commerce. Le Gouvernement polonais ayant ajouté à cet accord, sans consulter la Ville libre, un paragraphe relatif à sa durée, le Sénat porta l'affaire devant le Haut Commissaire. Il devait décider si la procédure fixée par la Convention de Paris avait été suivie et si l'accord devait être ratifiée par le Volkstag dantzikois. Dans sa décision du 3 novembre 1922 (1), le Haut Commissaire déclare que les articles 2 et 6 de la Convention doivent être appliqués à tout traité qui affecte les intérêts de la Ville libre, que l'initiative de ce traité ait été entièrement prise par la Ville libre, ou que l'initiative de ce traité ait été prise par la Pologne. La ratification par l'Assemblée législative de tout traité conclu par la Pologne pour Dantzig n'est pas nécessaire. Le Gouvernement polonais doit consulter le Sénat dantzikois, non seulement avant de conclure le traité, mais encore une fois si, après cette première consultation, des modifications touchant aux intérêts de la Ville libre ont été introduites dans le texte primitif.

En 1922, le Sénat dantzikois émit la prétention que la Ville libre avait le droit de participer aux conférences internationales, comme Etat indépendant, ayant droit de vote direct sur les questions économiques, et un droit de vote par l'intermédiaire du représentant polonais sur les affaires politiques. D'après la thèse polonaise, Dantzig ne pouvait être représentée que par l'intermédiaire du délégué polonais, qui devait prendre en considération les intérêts de la Ville libre, et qui, en certains cas, pouvait faire appel à un expert

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1923, pp. 153-154.

de Dantzig, attaché à la délégation polonaise pour prendre part aux travaux de la Conférence. L'affaire vint devant le Haut Commissaire de la S.D.N. Dans sa décision du 24 août 1922, le Haut Commissaire, se ralliant au point de vue polonais, déclara que, ni aux termes du Traité de Versailles, ni aux termes de la Convention de Paris, Dantzig n'a droit à une représentation séparée et à un vote séparé aux conférences internationales. Elle a seulement le droit d'envoyer à des congrès de cette sorte un ou plusieurs délégués, qui n'auront pas droit à un vote indépendant, mais qui seront autorisés à prendre part à une discussion de nature économique touchant au bien-être et la prospérité de la Ville libre (1).

Conformément à l'interprétation donnée à cette décision par le Haut Commissaire, le 7 octobre 1922, la question de savoir si la discussion est d'ordre économique ou non, et si elle affecte ou non le bien-être et la prospérité de la Ville libre, doit être résolue par un accord intervenant sur place entre le délégué polonais et le délégué dantzikois. Si cet accord n'intervient pas, le délégué dantzikois ne pourra prendre part à la discussion, la Ville libre ayant seulement le droit de soumettre la question à la décision du Haut Commissaire, aux termes de l'article 39 de la Convention de Paris. Au cas où cet accord intervient, le délégué dantzikois pourra prendre part à la discussion et présenter tous les arguments qu'il jugera nécessaires. Le Gouvernement polonais et le Sénat dantzikois ont interjeté appel contre la décision du Haut Commissaire, mais, après des négociations directes sous les auspices du Haut Commissaire, un accord dantiziko-polonais a été conclu, le 27 janvier 1923. Aux termes de cet accord, les deux parties ont accepté la décision du Haut Commissaire du 24 août 1922, ainsi que la note interprétative du 7 octobre 1922, et, tout en confirmant la décision du Haut Commissaire du 17 décembre 1921 acceptée par les parties par l'accord

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1922, pp. 1105-1106.

du 17 mai 1922, ont réglé définitivement la question de la représentation de la Ville libre aux conférences internationales.

Voici l'essentiel des stipulations de cet accord : « Sur la liste des Etats représentés à une conférence internationale à laquelle la Pologne et Dantzig se trouvent représentées toutes les deux, le nom de Dantzig sera placé d'après l'ordre alphabétique, indépendamment de celui de la Pologne. Sur la liste des délégations et de leur personnel, la délégation dantzikoise sera indiquée comme composée du délégué, agissant au nom des deux pays, et des membres dantzikois qui seraient présents. La délégation polonaise ne contiendra pas les noms des membres dantzikois ». Au cas où la Pologne et Dantzig prendraient part toutes les deux à une conférence internationale, la Pologne s'efforcera toujours de s'assurer un vote au nom de la Ville libre, en plus du vote qu'elle possède en son propre nom. Le vote de Dantzig sera donné par le délégué polonais. Il appartiendra à ce délégué de décider si le représentant dantzikois traitera pendant une séance de tel et tel sujet oralement ou par écrit, ou bien si le délégué présentera en personne à la Conférence le point de vue dantzikois. Dans le cas de conférence technique en exécution d'une convention internationale, la Ville libre ne subit pas ces restrictions. Conformément à l'accord, les frais d'un membre dantzikois de la délégation seront supportés par la Pologne pendant toute la Conférence (1).

C'est le Gouvernement polonais qui, après entente avec les autorités de la Ville libre, accorde l'exequatur à des consuls étrangers en résidence à Dantzig. (Art. 4 de la Convention). Les frais de la représentation diplomatique et consulaire de la Ville libre, ainsi que les frais de la protection des nationaux dantzikois à l'étranger, sont supportés par la Pologne. D'autre part, tous les droits et les taxes prélevées par le service diplomatique ou consulaire sont

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, mars 1923, pp. 258-259.

acquis au Gouvernement polonais. (Art. 5 de la Convention de Paris.)

Conformément aux vœux des Dantzikois, la Convention leur accorde le droit d'avoir leur pavillon de commerce propre (art. 8). Mais l'emploi de ce droit est réservé exclusivement aux navires appartenant à des nationaux de la Ville libre, ou à des sociétés ou associations enregistrées à Dantzig et dans lesquelles des nationaux dantzikois ont des intérêts prédominants. La Ville libre doit notifier au Gouvernement polonais tous les enregistrements de navires sous pavillon dantzikois, en mentionnant en même temps les droits de propriété et autres droits réels, dont lesdits navires peuvent être l'objet. Les navires battant pavillon polonais doivent avoir, dans le port de Dantzig, le même traitement que les navires battant pavillon de la Ville libre (art. 10).

En raison des conséquences que les engagements financiers peuvent entraîner dans la politique extérieure de la Ville libre, la Convention de Paris ne permet à Dantzig de contracter des emprunts extérieurs qu'après consultation préalable du Gouvernement polonais, qui doit communiquer sa réponse dans les 15 jours à partir de la date de réception de la notification à ce sujet. En cas d'objection de la part du Gouvernement polonais, Dantzig peut, en vertu de l'article 39 de la Convention, soumettre la question à l'appréciation du Haut Commissaire. Celui-ci aura pour devoir de s'assurer que les conditions de l'emprunt ne sont pas en contradiction ni avec la Convention de Paris, ni avec le statut de la Ville libre. (Art. 7.)

Les rapports directs entre les autorités locales dantzikoises et les autorités des territoires limitrophes de la Prusse Orientale, sont admis dans les mêmes conditions que les rapports directs entre les autorités polonaises et les autorités allemandes, aux termes d'une convention spéciale entre la Pologne et l'Allemagne. (Art. 11).

Conformément à l'article 12 de la Convention, la police des étrangers sur le territoire de la Ville libre est exercée par les auto-

rités de celle-ci. Les conventions et accords passés entre la Pologne et Dantzig laissent de côté la question des passeports des étrangers à Dantzig. En 1921, la question se posa de savoir si ces passeports devaient être visés par le Commissaire polonais. L'affaire fut portée devant le Haut Commissaire qui, dans sa décision du 31 août 1921, déclara que le visa polonais n'était pas nécessaire (1).

Le dix-huitième avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale du 26 août 1930, a trait à la question de la conduite des affaires extérieures de la Ville libre. Dantzig avait demandé à faire partie de l'Organisation Internationale du Travail. Le Conseil d'administration du Bureau international du travail a constaté, dans sa séance du 26 avril 1930, que la demande de la Ville libre soulevait une question juridique délicate : Il s'agissait de savoir si la Ville libre pouvait, malgré son statut juridique spécial, devenir membre de l'organisation Internationale du Travail. La Cour Permanente, saisie de cette question, conclut négativement (2). D'après la Cour, le plus grand nombre des activités normales, imposées à chaque Etat, en sa qualité de membre de l'Organisation Internationale du Travail, est du domaine des relations extérieures. Mais le statut juridique spécial de la Ville libre ne lui permettrait pas d'entreprendre aucun des actes de cette nature sans le consentement et l'entremise du Gouvernement polonais. La Cour arriva donc à la conclusion que « la Ville libre de Dantzig ne pourrait participer aux travaux de l'Organisation Internationale du Travail tant qu'un arrangement quelconque ne sera pas conclu, assurant d'avance qu'aucune objection ne serait faite par le Gouvernement polonais à une action quelconque que la Ville libre pourrait désirer entreprendre en qualité de membre de cette Organisation ».

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, novembre 1921, p. 970.

(2) C.P.J.I., avis consultatif du 26 août 1930, « *La Ville libre et l'Organisation Internationale du Travail* », p. 16.

§ 3. — *Le représentant polonais à Dantzig.*

Après l'entrée en vigueur du Traité de Versailles, la Pologne envoya à Dantzig son représentant officiel avec le titre de Commissaire général de la République polonaise. Cette situation de fait fut consacrée par l'art. 1^{er} de la Convention de Paris qui stipule qu'« un représentant diplomatique du Gouvernement polonais en résidence à Dantzig servira d'intermédiaire entre le Gouvernement polonais et le Gouvernement de la Ville libre ».

La compétence du Commissaire polonais est très large. Il représente la Pologne auprès du Haut Commissaire de la S.D.N.; lui soumet les difficultés qui s'élèvent entre la Pologne et la Ville libre, et adresse les appels du Gouvernement polonais au Conseil de la Société des Nations. Conformément à la décision du Haut Commissaire du 28 novembre 1922, pour toute correspondance relative à la conduite des affaires étrangères de la Ville libre, le Sénat dantzikois doit adresser toutes les communications directement au Commissaire polonais, qui sert d'intermédiaire entre le Gouvernement polonais et le Sénat dantzikois. (1) Sous son autorité est placé le service d'inscription et de surveillance du bon état de navigabilité des navires polonais, prévu à l'article 8 de la Convention de Paris. Il reçoit avis de tous les enregistrements de navires sous pavillon dantzikois, avec mention des droits de propriété et autres droits réels, dont lesdits navires peuvent être l'objet. C'est lui qui vise les passeports des nationaux de la Ville libre qui veulent être protégés à l'étranger par les consulats polonais. Le Commissaire est chargé de la protection des ressortissants polonais sur el territoire de la Ville libre, et il veille à ce que les droits reconnus à la minorité de race et de langue polonaise soient respectés.

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1923, p. 154.

La question de la compétence du Commissaire polonais fut l'objet d'un différend qui éclata entre la Pologne et la Ville libre en 1922. Le différend portait sur la question de savoir si le représentant polonais a le droit de saluer la flotte étrangère, au nom de la Pologne, dans le port de Dantzig. En agissant ainsi, le Commissaire général exerce la souveraineté extérieure sur le territoire de Dantzig, non pas pour le compte de la Ville libre, mais pour le compte de la Pologne. Le différend fut, conformément à l'article 39 de la Convention de Paris, porté devant le Haut Commissaire.

Dans sa décision du 23 août 1922 (1), le Haut Commissaire déclarait que la compétence du représentant diplomatique de la Pologne à Dantzig se limite aux stipulations de l'article premier de la Convention de Paris, sans qu'aucun autre article du Traité de Versailles ou de la Convention lui donnât d'autres pouvoirs. Le Gouvernement polonais n'a pas le droit, ni par son représentant diplomatique à Dantzig, ni d'aucune façon, de recevoir officiellement dans les eaux ou dans les limites territoriales de la Ville libre une escadre étrangère venant visiter Dantzig. Si le Gouvernement polonais désire accueillir une escadre étrangère dans les eaux ou dans les limites territoriales de Dantzig, une démarche doit être faite auprès des autorités de la Ville libre sur cette question qui, sans comporter de droit pour la Pologne, peut faire l'objet d'une demande polonaise. La Pologne interjeta appel contre cette décision, mais après les tractations directes entre les deux parties intéressées, sous les auspices du Haut Commissaire, un accord fut conclu le 29 janvier 1923 (2). Aux termes de cet accord, la compétence du représen-

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1922, pp. 1104-1105.

Journal officiel de la S.D.N., mars 1923, pp. 259-260.

tant diplomatique du gouvernement polonais à Dantzig reste définie par les stipulations de l'article premier de la Convention de Paris. Les rapports entre le représentant polonais et les autres organisations polonaises de Dantzig, telles que les services postaux, l'administration des chemins de fer, etc., sont uniquement d'ordre intérieur, et le représentant polonais conserve toute latitude pour établir, avec ces organisations, toutes les relations que le Gouvernement polonais ou lui-même pourraient désirer. En ce qui concerne la réception des navires de guerre, il a été convenu que lorsqu'un navire de guerre d'un Etat étranger rend visite à Dantzig, la première visite officielle du commandant du navire sera faite au Sénat de la Ville libre qui le saluera au nom de la Ville libre. En considération des droits reconnus à la Pologne par le Traité de Versailles, le représentant diplomatique de la Pologne à Dantzig aura le droit de recevoir une visite officielle du commandant du navire de guerre au nom de son Gouvernement, et de saluer ce navire, soit au bord du navire de guerre, soit à sa résidence officielle. C'est la Pologne qui sera chargée de la correspondance diplomatique se rapportant aux visites officielles des navires de guerre étrangers à Dantzig. Le Gouvernement polonais devra prendre les dispositions nécessaires pour que les navires étrangers venant à Dantzig aient connaissance des dispositions de cet accord et s'y conforment.

§ 4. — *L'unité du territoire douanier*

La Ville libre n'est pas seulement unie diplomatiquement à la Pologne, elle est incorporée aussi dans le territoire douanier polonais, aux termes de l'article 104, paragraphe I, du Traité de Versailles, confirmé par l'article 13 de la Convention de Paris. L'article 104, paragraphe I, ordonne « de placer la Ville libre de Dantzig en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne ». L'article 13 de la Convention, après avoir reproduit textuellement

cette phrase, ajoute que « la Pologne et la Ville libre constituent un seul territoire douanier soumis à la législation et aux tarifs douaniers polonais ». Dantzig accepte donc sa législation douanière de la Pologne. En principe, rien n'oblige la Pologne à tenir compte, dans sa politique douanière, des intérêts particuliers de Dantzig. Cette disposition cadre bien avec le but de la création de la Ville libre : d'assurer à la Pologne le libre et sûr accès à la mer, en consacrant principalement le port de Dantzig à l'usage de la population de l'Etat polonais. La seule activité économique de Dantzig, dont il faut tenir compte, est celle qui a le port pour centre; or, le port n'a pour hinterland que la Pologne. Ce sont les besoins de la Pologne qu'il faut surtout prendre en considération, car les besoins de la petite population de la Ville libre sont infiniment moins importants. L'article 197 de l'accord de Varsovie fait cependant, dans les alinéas 4 et 5, un adoucissement en faveur de la Ville libre à la toute puissance de l'Etat polonais en matière de législation douanière. Conformément à cet article, le Gouvernement polonais, en établissant ses lois et tarifs douaniers, prendra en considération, dans la mesure du possible, les intérêts de la Ville libre. Il est prévu même que, sur certains points, le Gouvernement polonais devra consulter la Ville libre.

L'article 14 de la Convention de Paris réserve à Dantzig le monopole d'assurer l'exécution des lois concernant les douanes. La Ville libre constitue, au point de vue douanier, une unité administrative, confiée à des fonctionnaires dantzikois. Ceux-ci sont sous le contrôle général de l'administration centrale des douanes de Pologne. Le Gouvernement polonais participe, par des inspecteurs polonais adjoints aux fonctionnaires dantzikois, à la surveillance du service des douanes. Les inspecteurs polonais sont payés directement par le Gouvernement polonais. Ils portent leurs observations devant l'administration centrale des douanes de Pologne. Les formulaires douaniers doivent être imprimés en allemand et en polo-

nais; ils peuvent être remplis par la personne qui fait une déclaration douanière, indifféremment en allemand ou en polonais. La Ville libre doit avoir, pour assurer le service, un nombre suffisant de fonctionnaires connaissant la langue polonaise. L'administration douanière de Dantzig est, envers l'administration des douanes polonaises, comptable des recettes qu'elle opère, et responsable de leur perception, ainsi que de l'exécution des lois douanières.

Aux termes de l'article 18 de la Convention de Paris, qui se conforme aux dispositions de l'article 104, paragraphe I, du Traité de Versailles, on maintient dans le port de Dantzig la zone franche. Cette zone est placée sous le contrôle et l'administration du Conseil du Port, auquel il appartient de décider la modification ou l'extension des limites de ladite zone franche ou la modification de son régime intérieur, sous réserve du droit du Gouvernement de la Ville libre et du Gouvernement polonais de formuler, dans les quinze jours, leur opposition. En cas de désaccord, cette opposition est suspensive, et la partie intéressée peut exercer le droit de recours au Haut Commissaire de la S.D.N., conformément aux stipulations de l'article 39 de la Convention.

D'après l'article 197 de l'Accord de Varsovie, les lois et décrets polonais en matière douanière devaient entrer en vigueur sur le territoire de la Ville libre le 1^{er} janvier 1922. Mais, par suite de retards dans la ratification de cet accord, ils n'ont été valables à Dantzig que le 11 janvier 1922. Les lois polonaises, promulguées après cette date, entrent en vigueur sur le territoire de la Ville libre le même jour que sur le territoire de la Pologne.

Pour se rendre compte de la portée du contrôle exercé par l'administration centrale des douanes de Pologne sur l'administration douanière dantzigoise, il faut déterminer quelle est la sanction de ce contrôle. Aux termes de l'article 15 de la Convention de Paris, l'administration douanière dantzigoise est comptable de recettes douanières et responsable de leur perception, ainsi que de l'exécu-

tion des lois douanières. Mais la Convention n'explique pas comment jouera cette double responsabilité. La seule sanction prévue par la Convention, c'est le recours au Haut Commissaire de la S.D.N. qui est, conformément à l'article 39, chargé de trancher tout différend qui viendrait à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet de toutes questions touchant aux relations des deux parties. Pratiquement cette sanction est peu efficace.

L'administration douanière de Dantzig dépend uniquement du Sénat. Les autorités douanières de la Ville libre ne se considèrent pas comme subordonnées aux autorités douanières polonaises, et tenues de mettre en vigueur les lois polonaises et les décrets de l'administration polonaise. Il est vrai qu'un inspecteur polonais suit les opérations de l'administration dantzikoise. Mais de quelles sanctions pratiques peut disposer ce fonctionnaire ? Le contrôle polonais reste illusoire. Un pareil régime crée dans la frontière polonaise une véritable brèche, par où peut s'exercer sans vergogne une contrebande, mollement recherchée et poursuivie. Bien plus, le Sénat s'oppose souvent à la mise en vigueur des règlements polonais. Comment forcer une telle résistance quand aucune sanction, réellement efficace, ne peut être exercée contre les agents d'exécution ? Rien d'étonnant que, dans ces conditions, les conflits sont très fréquents.

C'est ainsi qu'en 1924, le Sénat dantzikois s'est refusé à reconnaître les taxes polonaises d'exportation. L'affaire se présentait ainsi : Une loi polonaise, du 31 juillet 1924, autorisait dans son article 7 le Ministre des Finances à établir des droits d'exportation et à les adapter de temps à autre à la situation économique. En vertu de cette loi, le Ministre a établi diverses taxes d'exportation et a abrogé les prohibitions d'exportation qui existaient antérieurement. Le Sénat dantzikois, en soutenant que l'application de cette loi était contraire aux accords en vigueur, s'est refusé à l'appliquer. Il demanda au Haut Commissaire de décider que l'accord antérieur,

conclu entre Dantzig et la Pologne au sujet de l'importation, de l'exportation et du transit, devait être maintenu en vigueur jusqu'à la conclusion d'un nouvel accord en cette matière. Dans sa décision du 6 novembre 1924 (1), le Haut Commissaire déclarait que la loi douanière polonaise du 31 juillet 1924 était applicable sur le territoire de la Ville libre. Un accord devait être conclu entre la Pologne et Dantzig concernant l'application des droits d'exportation aux produits de l'industrie, de l'agriculture et de la fabrication dantzikoise. En attendant la conclusion de cet accord, le Sénat devait soumettre au Gouvernement polonais, en vue d'un examen immédiat, les cas intéressant son industrie, son agriculture et sa fabrication, dans lesquels l'application de la loi du 31 juillet 1924, ou des règlements pris en vertu de cette loi, correspond en fait à une interdiction d'exportation. Le Gouvernement polonais devait prendre des dispositions nécessaires pour rendre possible l'exportation desdits produits. Quant aux autres branches du commerce de Dantzig, le Gouvernement polonais devait accorder aux maisons dantzikoises les mêmes facilités, qui pouvaient être accordées à des maisons polonaises dans des conditions analogues. Dans les considérants de sa décision, le Haut Commissaire, en examinant les stipulations des traités qui placent la Ville libre dans les limites de la frontière douanière de la Pologne, exprime cette opinion que c'est la politique douanière de l'Etat polonais qui, en dernier ressort, doit constituer le facteur décisif. Le Gouvernement polonais n'est obligé de consulter les milieux dantzikois que dans la mesure où sont consultés les représentants du commerce polonais; il doit prendre en considération, dans une mesure raisonnable, les intérêts différents de la Ville libre. Le Haut Commissaire constate que le commerce de Dantzig, par opposition à son industrie, tire principalement son

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, avril 1925, pp. 468-469 et annexe pp. 573-575.

origine des rapports de la Ville libre avec la Pologne, et qu'il dépend de la politique polonaise.

Le Sénat de la Ville libre ayant interjeté appel contre cette décision, la question vint devant le Conseil de la S.D.N. qui confirma la décision du Haut Commissaire dans sa séance du 13 mars 1925. Le rapport de M. Quinones de Léon, traitant cette question, se termine par la conclusion suivante : « La décision du Haut Commissaire peut donc être confirmée par le Conseil, sans qu'il soit nécessaire de trancher formellement la question de l'interprétation des différentes clauses de l'Accord de Varsovie, en ce qui concerne la consultation préalable. Il serait toutefois désirable, pour faciliter l'étroite collaboration qui doit exister entre la Pologne et Dantzig et entre leurs commerçants respectifs, qu'à l'avenir, lorsqu'il s'agira d'apporter des modifications aux droits d'exportation existants ou d'établir un nouveau droit de ce genre, le Gouvernement polonais voulût bien donner à Dantzig la possibilité de présenter ses observations, avant que les nouvelles règles soient appliquées au territoire de la Ville libre. »

Le plus grand conflit douanier entre la Pologne et Dantzig éclata en 1932. Il est dû au fait de l'inobservation, par les fonctionnaires dantzikoïs, des dispositions des lois polonaises en matière douanière. Il est évident que l'administration centrale des douanes est intéressée à ce que les fonctionnaires de Dantzig perçoivent scrupuleusement les droits de douane sur toutes les marchandises étrangères entrant sur le territoire douanier polono-dantzikoïs. En tenant compte des besoins spéciaux de Dantzig, on a apporté certaines exceptions au régime strict de l'unité douanière. On a accordé à la Ville libre des contingents d'importation pour des marchandises dont l'introduction est interdite en Pologne. Les contingents commerciaux sont destinés à être consommés par les Dantzikoïs. Les contingents industriels consistent, pour la plupart, en matières premières et en semi-produits, importés dans l'intérêt de l'industrie et

des métiers dantzikois. Ces contingents industriels peuvent être non seulement exportés, mais aussi écoulés en Pologne, sous la condition qu'ils aient subi un changement par un travail fait à Dantzig, qui augmente considérablement leur valeur. Or, sous le couvert de ce « trafic de finissage », trafic licite entre la Pologne et la Ville libre, mais pas entre la Pologne et l'Allemagne, on introduisait sur territoire polonais des marchandises originaires d'Allemagne. C'est ainsi, par exemple, qu'on exportait régulièrement de Dantzig en Allemagne des barres de métaux précieux pour importer ensuite des articles de joaillerie et les réexpédier ensuite en Pologne. Les autorités douanières dantzikoises fermaient les yeux sur ce trafic illégal. Sous le contrôle bienveillant des fonctionnaires dantzikois, on importait aussi en Pologne les articles allemands contingentés et destinés à la Ville libre, comme si ces articles étaient fabriqués à Dantzig même. Cet état de choses fut préjudiciable, non seulement au Trésor polonais, mais aussi aux intérêts du commerce polonais qui ne pouvait soutenir la concurrence avec ces produits, soi-disant dantzikois et, en réalité, provenant d'Allemagne.

Le 15 septembre 1931 (1), le Gouvernement polonais adressa une requête au Haut Commissaire de la S.D.N. en demandant, entre autres, qu'il fût constaté que « l'octroi arbitraire de permis touchant le trafic passif pour des buts de finissage » par les autorités douanières dantzikoises constituait une violation des dispositions conventionnelles. Par une lettre du 30 octobre 1931, le Ministre des Finances polonais donna à l'administration douanière de Dantzig l'instruction de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin, dans un délai indiqué, au trafic de finissage passif, qui n'était pas approuvé par le Ministère. L'inobservation de ces instructions serait considérée comme une action directe. L'administration dantzi-

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, juillet 1932, pp. 1179-1185 et pp. 1208-1212.

koise, conformément aux instructions du Sénat de la Ville libre, qui considérait cette instruction comme une intervention dans la procédure en instance devant le Haut Commissaire, s'est refusée à se conformer à l'instruction du Ministre des Finances. Comme le Haut Commissaire, le marquis Gravina, tardait à prendre une décision, le Gouvernement polonais publia, le 9 janvier 1932, un arrêté du Ministère des Finances ayant pour but de rendre plus efficace le contrôle des marchandises provenant du trafic de finissage à Dantzig et considérées par le Ministre des Finances comme illicites. Conformément à cet arrêté, les destinataires polonais de quinze catégories des marchandises énumérées devaient produire une pièce attestant que chaque envoi avait été régulièrement dédouané. Le Sénat de la Ville libre a protesté contre ces dispositions auprès du Haut Commissaire, lui demandant de constater que l'arrêté du Ministre polonais constituait une action directe.

D'après l'avis du Gouvernement polonais, exprimé dans un mémoire soumis au Haut Commissaire, le 29 février 1932, l'arrêté du 9 janvier 1932 n'était qu'une mesure nécessitée par l'inobservation par les autorités douanières dantziennes des instructions du Ministre des Finances du 30 octobre 1931. C'est cette attitude de l'administration des douanes de Dantzig qui constituait une action directe.

Le Haut Commissaire, après avoir demandé avis à un expert hongrois, M. Fattering, conseiller au Ministère des Finances hongrois, a décidé, le 29 mars 1932, que le décret du Ministre des Finances polonais du 9 janvier 1932 constituait une action directe au sens de la résolution du Conseil de la S.D.N. du 13 mars 1925. Cette décision ne pouvant être, conformément à la procédure établie en matière d'action directe, que provisoire, le Haut Commissaire a transmis, le 1^{er} mai 1932, l'affaire au Conseil de la Société des Nations.

Dans l'appel interjeté, le 8 mai 1932, contre la décision du Haut Commissaire, le Gouvernement polonais soutenait que les conditions nécessaires pour qu'une attitude pût être qualifiée d'action directe n'étaient pas réunies. Il constatait que les dispositions prises par le Ministre des Finances ne préjugeaient aucunement du résultat du litige pendant, car la décision du Haut Commissaire ne pouvait jamais porter sur les mesures de contrôle, établies par le Gouvernement polonais, en ce qui concerne la pénétration de certaines marchandises de Dantzig en Pologne. D'autre part, le contrôle envisagé n'était pas de nature à provoquer de graves incidents politiques. Le Gouvernement polonais demandait donc à annuler la décision provisoire du Haut Commissaire du 29 mars 1932, comme étant dépourvue de tout fondement légal.

C'était pour la première fois que le Conseil de la Société des Nations devait s'occuper de la question de l'action directe. Dans la séance du Conseil du 19 mai 1932, la Pologne, ne voulant pas envenimer encore les rapports avec Dantzig par cette question théorique de la procédure, a retiré son appel. Un arrangement mit fin à ce conflit.

On peut constater que les difficultés en matière douanière ont été assez grandes. La plupart de ces difficultés, comme, en général, la plupart des difficultés d'ordre économique, sont dues aux difficultés d'ordre politique. A Dantzig et en dehors de Dantzig, on envisage le problème polono-dantzikois non au point de vue économique, mais au point de vue politique. Dans la période de la tension des rapports politiques entre la Ville libre et la Pologne, le nombre des différends d'ordre économique est considérable. Des difficultés de minime importance et des divergences de vues de nature locale avec les autorités polonaises sont portées devant les instances internationales. Au contraire, à l'amélioration de la situation politique correspond la diminution des difficultés d'ordre économique.

§ 5. — *Le Conseil du Port et des Voies d'eau de Dantzig*

Le Traité de Versailles ne prévoyait pas la création du Conseil du Port. L'article 104 du Traité assure à la Pologne, sans aucune restriction, le droit d'utiliser, de gérer, de développer et d'améliorer le port et les voies d'eau de Dantzig; il attribue à la Pologne le contrôle et l'administration du réseau ferré dans les limites de la Ville libre, à l'exception seulement des tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de Dantzig. La Convention polono-dantzikoise, prévue par le Traité, devait, en suivant les lignes directrices de l'article 104, développer seulement ses stipulations. Or, la République polonaise fut contrainte, comme nous l'avons vu, de consentir à la formation de cet organisme spécial. La Convention de Paris, en créant le Conseil du Port et des Voies d'eau de Dantzig, a certainement dépassé les limites tracées par le Traité de Versailles.

Ce Conseil est composé, en nombre égal, de commissaires polonais et de commissaires dantzikois, choisis respectivement, à concurrence de cinq au plus, par le Gouvernement polonais et par la Ville libre, parmi les représentants des intérêts économiques des deux pays. Le Président du Conseil du Port doit être désigné, d'accord par le Gouvernement polonais et par la Ville libre. A défaut d'accord, le Haut Commissaire sollicite le Conseil de la Société des Nations, dans le mois qui suit la cessation des fonctions du précédent président, de désigner un Président de nationalité suisse. (Art. 19 de la Conv.) Le Président est nommé pour trois ans; son mandat est renouvelable. Le rôle du Président doit être exercé discrètement. Il dirige les débats en s'efforçant de provoquer un accord entre les parties; c'est seulement après avoir épuisé tous les moyens pour réaliser cet accord qu'il peut prendre part au vote; en cas de partage des voix, l'opinion du Président emporte la décision.

Les attributions du Conseil du Port sont définies dans l'article 20 de la Convention de Paris : « Le Conseil exerce, dans les limites de la Ville libre, la direction, l'administration et l'exploitation du port, des voies d'eau et de l'ensemble des voies ferrées qui desservent spécialement le port, ainsi que de tous biens et établissements servant à leur exploitation, mais à l'exclusion des biens et des établissements servant à l'exploitation générale des chemins de fer ».

Le Conseil perçoit tous droits, taxes et revenus provenant de l'administration du port, des voies d'eau et des voies ferrées qui en dépendent et fait face à tous les frais d'entretien, d'exploitation, d'amélioration et de développement. Le Gouvernement polonais et le Gouvernement de la Ville libre participent aux bénéfices et aux déficits éventuels du Conseil du Port. (Art. 23.) Le Conseil doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer, d'accord avec le Gouvernement polonais, le libre trafic d'émigration et d'immigration, en provenance ou à destination de la Pologne. Aucune compagnie de navigation, ni autre organisation, société ou personne privée n'a le droit de se livrer à une entreprise d'émigration ou d'immigration, en provenance ou à destination de la Pologne, sans l'autorisation du Gouvernement polonais. (Art. 24.) La Convention de Paris reconnaît au Conseil du Port le droit d'acquérir en toute propriété, ou de prendre à bail meubles ou immeubles situés sur le territoire de la Ville libre, selon que le Conseil jugera nécessaire à la direction, l'administration ou l'exploitation du port, des voies d'eau et des voies ferrées, placés sous son autorité. La Ville libre doit prendre toutes mesures nécessaires pour faire exécuter les décisions du Conseil en cette matière; en cas de besoin, elle doit procéder aux expropriations qu'il y aurait lieu d'effectuer à cet effet. (Art. 25.)

Le Conseil a l'obligation d'assurer à la Pologne le libre usage du port, sans aucune restriction, pour assurer le trafic d'importation ou d'exportation à destination ou en provenance de la Pologne,

et de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer le développement et l'amélioration du port et des voies de communication, afin de faire face à tous les besoins de ce trafic. Si le Conseil vient à manquer à ces devoirs, la Ville libre et la Pologne ont le droit d'exercer un recours qui peut être porté devant le Haut Commissaire de la Société des Nations, conformément à l'article 39. (Art. 26.)

La position du Conseil du Port et de son Président vis-à-vis de la Société des Nations a été définie dans le rapport, que le Conseil a adopté le 26 février 1921, lors de la première nomination du Président du Conseil du Port (1) : « Il appert de la Convention du 9 novembre 1920 que le Président du Conseil du port et voies d'eau de Dantzig, bien que choisi par le Conseil, ne doit certainement pas être un fonctionnaire de la Société des Nations. Toutefois, il est évident que la Société ne peut se désintéresser des opérations du Conseil du port et des voies d'eau. Les différends entre Dantzig et la Pologne qui pourraient s'élever au sein du Conseil du port et des voies d'eau pourront, aux termes de l'article 103, deuxième paragraphe, du Traité de Paix de Versailles, être soumis, en premier lieu, soit par la Pologne, soit par Dantzig, à la décision du Haut Commissaire de la Société des Nations ».

Le Président du Conseil du Port jouit, en vertu de l'accord polono-dantzikois du 24 novembre 1922 (2), des privilèges et de l'immunité diplomatique sur le territoire de la Pologne, comme sur le territoire de la Ville libre. Il en est de même des commissaires polonais et dantzikois faisant partie du Conseil du Port : ils jouissent des mêmes privilèges respectivement à Dantzig et en Pologne.

L'accord conclu le 17 avril 1923 à Genève (3), entre les représentants de la Pologne et de la Ville libre, stipule que la langue

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, mars-avril 1921, p. 159.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1923, p. 158.

(3) *Journal officiel de la S.D.N.*, juin 1923, p. 642.

allemande et la langue polonaise ont des droits égaux au point de vue de leur emploi par le Conseil du Port. C'est le Président du Conseil qui doit décider qu'elle est la langue à employer dans une question donnée. Il fut reconnu que la question des langues du Conseil du Port est de nature à devoir, une fois le principe établi, être réglée au seul point de vue pratique.

Par sa décision du 27 octobre 1922 (1), le Haut Commissaire a réglé la question de la cession à bail de certains biens à un concessionnaire. Conformément à cette décision, le Conseil du Port, dans le cas de deux candidats également qualifiés, dont l'un est Polonais et l'autre Dantzikois, doit accorder la préférence au Polonais. Le Haut Commissaire constate dans sa décision que les importations et les exportations polonaises exigent des facilités plus grandes que les importations ou exportations dantzikoises, car, d'une part, le commerce polonais procure à la Ville libre des avantages considérables, et, d'autre part, Dantzig est déjà favorisée au point de vue des importations et exportations grâce aux négociants et aux maisons de commerce établis depuis longtemps dans la ville.

Au point de vue de son indépendance, le Conseil du Port a un intérêt évident à exercer lui-même la police du port. C'est en septembre 1921 que le Conseil du Port a décidé qu'une force de police, placée sous son autorité immédiate, lui était nécessaire pour maintenir l'ordre dans le port de Dantzig. Le Gouvernement polonais et le Sénat dantzikois n'ayant pu se mettre d'accord sur la façon dont cette police serait constituée, la question fut soumise au Haut Commissaire. Aux termes de la décision du Haut Commissaire du 6 juin 1923 (2), la police du port est assurée à la requête du Conseil du

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1923, p. 153.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1923, pp. 1228-1229.

Port par le Sénat de la Ville libre; le personnel est placé sous la direction immédiate du Conseil du Port. Il est enrôlé, instruit et équipé par la Ville libre; pour tout ce qui touche aux questions d'administration intérieure et la discipline, ce personnel fait partie de la police dantzikoise. La Ville libre donne force de loi aux ordonnances du Conseil du Port. Ce sont les tribunaux de la Ville libre qui sont compétents pour connaître des infractions à ces ordonnances.

Cette décision a été acceptée par les deux parties, par l'accord de Genève du 1^{er} septembre 1923, à titre d'essai, pour une période de deux ans. Mais la Ville libre retardait la mise en exécution de cet accord. Le différend ayant éclaté entre la Pologne et la Ville libre en ce qui concerne le commencement de cette période, l'affaire vint de nouveau devant le Haut Commissaire. Celui-ci décida, le 10 novembre 1924, que la période de deux ans devait commencer à courir à partir de la date de la mise en exécution de l'accord du 1^{er} septembre 1923. La Ville libre fit appel contre cette décision au Conseil de la Société des Nations. Dans sa séance du 12 décembre 1924, le Conseil a décidé, sur la proposition de M. Quinones de Léon, de demander au colonel de Reynier, Président du Conseil du Port à Dantzig, de lui soumettre une proposition en cette matière. Le projet du colonel Reynier s'inspirait de la décision du Haut Commissaire du 6 juin 1923. Il était établi sur deux principes : d'une part, certaines forces de police devaient être détachées de la police dantzikoise pour être placées en permanence sous la direction immédiate du Conseil du Port; d'autre part, le Sénat dantzikois devait, sur la demande du Conseil du Port, mettre à sa disposition une force, pouvant atteindre l'effectif d'une compagnie, pour l'exécution de tâches spéciales et momentanées. Le projet prévoyait, en outre, une collaboration entre la police dantzikoise et la police du Conseil du Port en certains cas. Le projet du colonel Reynier fut adopté par le Conseil de la S.D.N., le 13 mars 1925, à titre d'essai, pour une

période de deux années, à l'expiration de laquelle chacune des parties intéressées pouvait en demander la revision (1).

La première période de deux années expira en 1927, mais la situation de fait resta sans changement jusqu'au 15 février 1933, date à laquelle le Sénat dantzikois a retiré le détachement de la police du port, en informant le Commissaire général polonais à Dantzig, qu'il ne voulait plus tolérer l'état de fait dépourvu, selon son opinion, de toute base légale depuis 1927. La police du port (la Hafenpolizei) fut remplacée, conformément à la décision du Sénat, par la police de la Ville libre (la Schutzpolizei). Le 7 mars 1933, le Commissaire polonais adressa une requête au Haut Commissaire de la S.D.N. en lui demandant de statuer que la décision unilatérale du Sénat de la Ville libre, concernant la police du port, constituait un cas d'action directe, et devait être immédiatement annulée. L'affaire vint devant le Conseil de la S.D.N. Conformément aux conclusions du rapport du représentant du Royaume-Uni, adopté par le Conseil le 14 mars 1933, le régime relatif au fonctionnement de la police du port, établi en 1925, a été rétabli et maintenu sans changements.

Le 23 juin 1934, les deux parties ont conclu un accord réglant définitivement cette question. Aux termes de cet accord, la police du port est composée de vingt-quatre fonctionnaires nommés par le Conseil du Port. Les délégations dantzikoise et polonaise du Conseil du Port ont chacune le droit de présenter douze de ces fonctionnaires. Les gardiens sont subordonnés exclusivement au Conseil, au point de vue du service et de la discipline. Ils sont placés sous l'autorité hiérarchique immédiate du commandant des pilotes. L'accord prévoit pour eux un uniforme avec des signes distinctifs spéciaux. Le Gouvernement dantzikois confère aux membres de la police du port la qualité de fonctionnaires de police auxiliaire. Ils reçoivent de ce fait les attributions des fonctionnaires de la police

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, avril 1925, p. 475 et annexe, pp. 569-572.

exécutive et doivent se conformer aux prescriptions dantzikoises en cette matière. L'accord est entré en vigueur le 1^{er} octobre 1934. Il est valable pour une période de trois ans. Dans le cas où il ne serait pas dénoncé six mois avant son expiration, la durée de sa validité sera prolongée chaque fois d'un an (1).

§ 6. — *L'utilisation du port*

La Pologne ne peut vivre et prospérer sans un accès libre à la mer. Le Traité de Versailles, en créant la Ville libre, avait pour but de lui assurer cet accès. Conformément aux projets du Président Wilson, Dantzig devait être compris dans les frontières polonaises. Mais, au cours des négociations de la Conférence de la Paix, par suite des interventions répétées de M. Lloyd George, on dut abandonner cette solution pour adopter celle d'un compromis : on érigea Dantzig en Ville libre. On devait assurer à la Pologne, sans aucune restriction, le libre usage du port. Mais les bonnes intentions du Traité, en cela comme en beaucoup d'autres choses, n'ont eu qu'imparfaitement leur effet. La Convention du 9 novembre 1920 a apporté, toujours sous l'influence anglaise, par la création du Conseil du Port et des Voies d'eau de Dantzig, une restriction considérable aux droits de la Pologne. Cette solution hybride restait néanmoins acceptable, à condition toutefois que les Dantzikois aient repris les traditions commerciales qui avaient naguère assuré la prospérité et la richesse de leur ville, et aient adopté la tactique de la collaboration loyale avec la Pologne.

La politique maritime de la Pologne s'est manifestée tout d'abord dans le désir de faire passer tout son commerce avec les pays d'outre-mer par le port de Dantzig. Il est évident que la Pologne est, au point de vue géographique, l'hinterland naturel du port de

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, septembre 1934, pp. 1123-1124.

Dantzig, et que l'union douanière avec la Pologne assure à ce port un avenir auquel il ne pouvait prétendre sous la domination allemande. La possession de Dantzig présentait surtout pour l'Allemagne, nous l'avons vu, un intérêt négatif; elle privait ainsi le bassin de la Vistule de son port et attirait son trafic chez elle. Pour la Pologne, au contraire, la possibilité de se servir de Dantzig, comme de son propre port, est d'un intérêt vital. Rien donc d'étonnant que l'attachement de Dantzig à la Pologne eut une répercussion favorable sur le développement du commerce de la Ville libre.

Dans sa nouvelle situation, Dantzig change sa destinée. Il n'est plus chef-lieu d'une province, il est de nouveau une Ville libre, un port, avec son hinterland naturel. Avant la guerre, Dantzig, se trouvant dans le cadre de l'Empire allemand, ne possédait pas les éléments nécessaires à son développement. Il occupait à peine la place d'un port de troisième classe parmi les ports allemands. Après son incorporation à l'organisme économique de la Pologne, Dantzig, de port secondaire qu'il était avant la guerre, est devenu un des principaux ports européens. Les chiffres le prouvent. Tandis qu'en 1913 le trafic des navires entrant dans le port de Dantzig s'exprimait par le chiffre de 2.910 unités jaugeant 924.837 tonnes, en 1929 il atteignait déjà le chiffre de 5.396 unités jaugeant 3.892.362 tonnes, en 1930 le chiffre de 6.078 unités jaugeant 4.143.098 tonnes et en 1931 le chiffre de 5.960 unités jaugeant 4.067.733 tonnes. Quant à la statistique des chargements du port de Dantzig, le trafic global des marchandises, qui en 1913 s'exprimait par le chiffre de 2.112.100 tonnes, monta en 1929 à 8.359.650 tonnes, en 1930 à 8.213.093 tonnes, en 1931 à 8.330.505 tonnes (1). En même temps, le trafic des marchandises de Stettin, qui atteignit en 1913 le chiffre de 6.246.000 tonnes, baisse en 1931 jusqu'à 3.760.000 tonnes.

La comparaison des années 1931 et 1931 fait apparaître une

(1) D'après la *Pologne*, février 1933, pp. 89-90.

situation complètement renversée. Tandis que le commerce de Stettin diminue de 40 % environ, le commerce de Dantzig augmente de 400 % et plus. Dans la Baltique, au point de vue du tonnage des navires entrant, Dantzig est passée du 13^e rang au 3^e, seuls les ports de Copenhague et de Stockholm lui sont supérieurs. Mais, quant au trafic marchandises, Dantzig est le premier port de la Baltique. A cet égard, il occupe la 10^e place en Europe.

Les Dantziçois se plaignent, toutefois, d'avoir très peu profité du commerce polonais. Ils disent qu'il ne faut pas se laisser éblouir par les chiffres, mais considérer la nature de marchandises en transit, pour voir exactement les bénéfices qu'en retire Dantzig. Ils reconnaissent que le mouvement des marchandises dans le port de Dantzig a augmenté d'une manière considérable depuis 1926, par rapport à la période d'avant la guerre; mais ils soulignent, en même temps, qu'une grande partie du surcroît de tonnage est consacrée au commerce du charbon et de la ferraille, articles se traitant en gros et ne donnant lieu qu'à peu de commissions pour les intermédiaires. On veut diminuer ainsi l'importance de l'accroissement du trafic des navires et de l'augmentation de la circulation des marchandises. Il faut constater que le chiffre de tonnes n'est pas indifférent pour le port, quoique on puisse dire que les gros chiffres viennent de l'exportation des marchandises volumineuses, tandis que les marchandises de petits volume et de grande valeur y manquent. La somme effectivement payée à Dantzig pour les frais du déchargement et du rechargement du charbon, du bois et des minerais, était en 1930 de 17.825.000 florins. C'est seulement en prenant en considération que le budget annuel de la Ville libre s'exprimait, la même année, par le chiffre de 88.000.000 florins, qu'on apprécie totalement cette valeur. Cela faisait donc 20 % du budget total (1). Même, en laissant de côté les marchandises volumineuses, on doit constater que la

(1) W. Makowski, « *La Ville libre de Dantzig* », p. 529-530.

moyenne annuelle des marchandises de valeur importées ou exportées par Dantzig était de 1.658.000 tonnes pour la période 1911-1913 et de 1.831.000 tonnes pour la période 1927-1929. Ces faits écartent l'argumentation tendant à prouver que de l'énorme trafic du port de Dantzig il ne reste aux Dantzikois que « la poussière ».

Mais, les Dantzikois, tout en profitant de cet état de choses, ne voulaient pas faire les concessions qui seraient la contre-partie naturelle de ces avantages économiques, et notamment accorder aux citoyens polonais habitant à Dantzig un régime de sécurité morale et juridique correspondant à la situation créée par le Traité de Versailles. Tandis que la Pologne tenait la Ville libre pour subordonnée entièrement à l'obligation de lui fournir un accès à la mer, la Ville libre prétendait être un Etat souverain dont l'indépendance devait se soustraire le plus possible aux restrictions issues du Traité de Versailles.

La résolution de construire le port de Gdynia fut prise, dans une certaine mesure, pour remédier à ces éléments d'insécurité. Elle date de l'année 1920. Lors de l'invasion des armées russes sur le territoire polonais, quand le Sénat de la Ville libre prétendait avoir le droit de déclarer sa neutralité, et que les Dantzikois refusèrent de décharger les munitions polonaises, le Gouvernement polonais comprit que, pour avoir l'indépendance complète, la Pologne devait posséder son propre port sur son propre littoral, où elle pouvait avoir ses coudées franches et agir en dehors du contrôle et de la surveillance d'autrui. Il est évident que la Pologne aurait commis une grave faute, si elle s'était contentée d'un seul débouché que pourraient obstruer d'un moment à l'autre, soit des difficultés politiques, soit des troubles sociaux, et dont la puissance de trafic allait bientôt devenir insuffisante.

Le choix de l'emplacement du nouveau port fut très heureux. Situé à une vingtaine de kilomètres au Nord-Ouest de Dantzig au fond d'une large baie, protégé contre les vents du large par une ligne

de hautes falaises, le nouveau port a aussi pour abri naturel la presqu'île de Hell de plus de trente kilomètres de long. A très peu de distance de la côte on arrive à des fonds de plus de 10 mètres. Par comparaison avec un grand nombre d'autres ports baltiques, le port de Gdynia présente l'avantage d'être libre de glaces pendant les hivers les plus rigoureux. La valeur du nouveau port polonais est augmenté par le fait qu'il est entouré de terrains vagues, ce qui laisse toute liberté quant aux constructions nécessaires.

Dès 1921, les travaux commencèrent. Le résultat obtenu dépasse les prévisions les plus audacieuses. Les chiffres concernant le trafic de Gdynia prouvent de quelle importance économique était sa création pour l'Etat polonais. Le trafic des navires entrant, qui s'exprimait en 1926 par le chiffre de 298 unités jaugeant 204.757 tonnes, est passé en 1929 à 1.541 navires avec 1.455.288 tonnes, en 1930 à 2.238 navires jaugeant 2.031.366 tonnes, en 1931 à 3.144 navires avec 2.649.568 tonnes, et en 1932 à 3.610 navires avec 2.791.700 tonnes. Quant au trafic des marchandises, le trafic global atteignait en 1926 le chiffre de 404.561 tonnes, en 1929 — 2.822.502, en 1930 — 3.625.746, en 1931 — 5.334.622, en 1932 — 5.224.800 (1). Parallèlement au développement du port, la Ville de Gdynia grandit à vue d'œil. Gdynia, simple village de pêcheurs, qui ne comptait le 1^{er} janvier 1919 que 568 habitants, compte le 1^{er} juin 1921, 2.650 habitants; le 1^{er} juin 1927, 13.780; le 1^{er} juin 1930, Gdynia absorbe le bourg voisin Chylonia et compte déjà 30.000 habitants.

Au fur et à mesure de la progression des travaux dans le port de Gdynia, les milieux commerciaux et industriels dantzikois s'inquiétaient au sujet des affaires dans leur port et influençaient le Sénat dans le sens d'un changement de la politique envers la Pologne. La création du port de Gdynia montrait que la Pologne ne pouvait plus être, pour ses communications maritimes, à la discrétion

(1) La *Pologne*, février 1933, pp. 89-90.

tion de Dantzig, mais que Dantzig pourrait être, pour le développement de son trafic, à la discrétion de la Pologne. En dehors de sa valeur pratique, la création du port de Gdynia a une portée morale, en prouvant aux Dantzikois les absurdes résultats de leur politique antipolonaise. Mais Gdynia ne constitue pas une manœuvre politique. La création de Gdynia était indispensable surtout du point de vue économique. Le port de Dantzig est insuffisant, non seulement au point de vue politique, parce que la Pologne possède des droits restreints à Dantzig, mais aussi au point de vue économique. Les Dantzikois prétendent que le développement de Gdynia est artificiel, qu'il est dû en première ligne à la politique du Gouvernement polonais qui permet à Gdynia de faire une concurrence déloyale à Dantzig. Cette affirmation est injuste. Les ports de Dantzig et de Gdynia ne doivent pas se nuire; ils doivent se compléter.

Ni Dantzig, ni Gdynia ne peuvent prétendre au monopole des échanges de la Pologne. Du point de vue des échanges internationaux, le littoral national de la Pologne et le littoral de la Ville libre ne forment qu'une seule frontière maritime. Cette frontière n'a que 140 kilomètres de longueur, ce qui fait 2,5 % de frontières continentales (5.394 kilomètres). C'est bien peu en comparaison des frontières maritimes de la France (50,7 %), de l'Italie (80 %), ou de l'Allemagne (22,6 %). Même en Lithuanie, la frontière maritime présente le 7,2 % de frontières continentales. Mais le potentiel économique de la frontière maritime polonaise est incomparablement plus grand non seulement relativement, mais absolument, que le potentiel économique de la frontière continentale de la Pologne. En 1922, le commerce extérieur total de la Pologne représentait 13 millions 117.500 tonnes, tandis que le commerce maritime représentait 970.698 tonnes, donc seulement 7,4 % du commerce total. En 1932, le commerce total de la Pologne présentait 15.290.340 tonnes, tandis que le commerce maritime représentait déjà 10.700.852 tonnes, donc 70 % du commerce total. En comparaison avec 1922,

le commerce maritime a presque décuplé (1). La valeur du commerce par mer représentait en 1929, 27 % de la valeur totale du commerce de la Pologne, en 1932, 47 %. En comparant le commerce de Dantzig et de Gdynia avec le commerce total, nous voyons : en 1929 : la part de Dantzig s'exprimait par 33 % en quantité et 24 % en valeur, de Gdynia : 11 % en quantité et 3 % en valeur; en 1930, Dantzig : 38 % en quantité et 25 % en valeur; Gdynia : 16 % en quantité et 6 % en valeur; en 1931, Dantzig : 41 % en quantité et 25 % en valeur, Gdynia : 24 % en quantité et 15 % en valeur; en 1932, Dantzig : 38 % en quantité et 27 % en valeur; Gdynia : 34 % en quantité et 20 % en valeur (2).

La collaboration entre Dantzig et Gdynia est donc parfaitement possible. M. Van Hamel, Haut Commissaire de la S.D.N. pour la Ville libre de 1925 à 1929, exprime dans ses « Observations et suggestions au sujet de Dantzig et le « Corridor polonais » l'opinion suivante sur cette question (3) : « Il sera possible d'organiser une sorte de collaboration commerciale entre les deux ports. Gdynia a certains avantages naturels, provenant du fait que ses établissements sont entièrement nouveaux et ont été élevés sur un sol vierge, de sorte que les droits de propriété et les institutions enracinées et gênantes, comme il y en a à Dantzig, n'existent pas. D'un autre côté, Dantzig offre beaucoup d'avantages indéniables, à cause de l'expérience de ses hommes d'affaires, et des traditions de son commerce. Il doit être possible de répartir les intérêts entre les deux ports et de diviser le trafic par un accord mutuel. Peut-être une sorte de direction commune pourrait aider à atteindre ce but. Les deux ports recevraient un traitement équitable. Cela sera certainement aussi l'avantage de la Pologne, de ne plus avoir à considérer Dantzig comme un adversaire silencieux ».

(1) *La Pologne*, février 1933, pp. 89-90.

(2) Tibal, « *La Ville libre de Dantzig* », pp. 581-582.

(3) Hamel, *op. cit.*, pp. 308-309.

Mais en 1930, la situation politique empêchait les autorités de la Ville libre de se mettre d'accord avec la Pologne sur la coopération entre les ports de Dantzig et de Gdynia. Le Sénat dantzikois prétendait que la Ville libre avait un monopole sur le commerce maritime polonais; que l'exploitation de Gdynia mettait en danger toute l'existence du port dantzikois; que cette concurrence était contraire aux obligations de la Pologne envers la Ville libre. Au lieu d'entrer en négociations directes avec le Gouvernement polonais, les autorités de la Ville libre préférèrent faire de cette question une grande affaire politique, en la soumettant aux instances internationales. Cette question, qui concernait l'utilisation du port de Dantzig par la Pologne, envenima pendant plus de trois ans les relations entre la Pologne et la Ville libre. Ce fut un des plus grands différends dantzikois-polonais.

Toute l'argumentation de la plainte de la Ville libre repose sur la décision du Haut Commissaire, le général Haking, rendu le 15 août 1921. Cette décision concernait le différend polono-dantzikois relatif à la propriété, au contrôle, à l'administration et à l'exploitation des voies ferrées situées sur le territoire de la Ville libre. Dans cette décision se trouve le passage suivant : « VII. Le gouvernement polonais s'engagera d'utiliser pleinement le port de Dantzig même s'il ouvre dans l'avenir d'autres ports sur la côte baltique » (« the Polish Government will engage to make full use of the port of Danzig, whatever other ports he may open in the future on the Baltic coast »). En se basant sur cette phrase, le 9 mai 1930, M. Sahm, le Président du Sénat dantzikois, a présenté au comte Gravina, Haut Commissaire de la S.D.N., une requête lui demandant de décider que le Gouvernement polonais soit tenu : de prendre toutes les mesures nécessaires, en matière de tarifs ferroviaires, afin que tout le trafic maritime polonais passe par le port de Dantzig; d'améliorer et de développer le port de Dantzig pour qu'il puisse suffir à tous les besoins du trafic maritime de la Pologne; « de renoncer,

en ce qui concerne d'autres ports, à toutes mesures tendant à détourner de Dantzig le trafic voyageurs et marchandises, telles que, notamment, dégrèvement de taxes publiques et autres, conclusion de baux comportant l'obligation de placement et la garantie d'un certain trafic minimum, mesures d'ordre douanier promettant, pour les expéditions via Gdynia, des réductions des droits de douane, des exonérations ou autres faveurs, mesures concernant la répartition des contingents ou, enfin, mesures d'ordre économique ou autres » (1). Pratiquement donc, le Sénat dantzikois soutenait que la décision du général Haking constituait pour le Gouvernement polonais l'obligation juridique d'assurer à la Ville libre un monopole sur le commerce maritime polonais. Conformément à l'opinion du Gouvernement polonais, la question présentée par le Sénat dantzikois ne pouvait faire l'objet d'un litige entre la Pologne et la Ville libre, car elle portait atteinte à la souveraineté politique et économique de la Pologne, à son droit incontestable à un libre développement ; la décision du général Haking ne constituait qu'une simple recommandation.

Le 15 octobre 1930, le Haut Commissaire a transmis le dossier de cette affaire au Secrétariat de la Société des Nations en vue d'obtenir un avis juridique sur la portée de la décision du général Haking. Le Conseil de la S.D.N. chargea un Comité de trois juristes de se prononcer sur cette question. Après avoir examiné l'affaire et entendu les représentants du Gouvernement polonais et du Sénat dantzikois, le Comité a été unanime à constater dans son avis remis au Haut Commissaire le 16 avril 1931, que le point VII de la décision du Haut-Commissaire du 15 août 1921, comporte une obligation à la charge de la Pologne. Quant à la seconde partie de la question concernant la portée juridique du point VII, les experts n'ont pu présenter un avis unanime.

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, mars 1932. II^e partie, p. 490.

En se basant sur l'avis de la majorité du Comité des juristes, le Haut Commissaire a rendu, le 26 octobre 1931, la décision suivante : « A. Le point VII de la décision du Haut Commissaire du 15 août 1921 (the Polish Government will engage to make full use of the port of Danzig, whatever other ports he may open in the future on the Baltic coast), comporte une obligation pour la Pologne. Cette obligation n'implique nullement la nécessité de conclure des accords d'exécution. B. L'obligation découlant pour la Pologne du point VII susmentionné n'est pas limitée aux questions de chemins de fer, mais elle a une portée générale. La Pologne n'est toutefois pas obligée de prendre les mesures demandées par le Sénat de Dantzig au point I de ses conclusions, dont l'effet serait d'assurer à Dantzig une sorte de monopole pour l'ensemble du trafic polonais qui ne passe par la frontière terrestre. C. Dans l'appréciation de l'obligation du point VII, il ne faut pas se borner à tenir compte de l'état du port de Dantzig tel qu'il était en 1921, mais il faut, en outre, tenir compte raisonnablement du développement ultérieur de ce port. A cet égard, la Pologne est tenue de collaborer à l'œuvre du Conseil du Port, conformément à l'article 26 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920. D. L'obligation de la Pologne en vertu du point VII comporte, pour le Gouvernement polonais, l'obligation de ne pas favoriser par l'adoption de mesures de préférence, la concurrence d'autres ports au détriment de Dantzig ». « Il faut en arriver — écrit le comte Gravina dans sa décision — à ce que toutes les questions touchant l'utilisation pratique, par la Pologne, du port de Dantzig fussent l'objet d'un échange d'opinions entre le Gouvernement polonais et le Sénat de la Ville libre. Il semble que les propositions faites par la commission des experts ont facilité un accord, en ce sens que les obligations qui lient la Pologne, devront être interprétées comme n'étant pas en contradiction avec le droit indiscutable de la Pologne de construire ses propres ports sur le littoral de la Baltique ».

La décision du Haut Commissaire rejette donc la prétention à peine voilée de Dantzig au monopole du commerce maritime polonais et reconnaît à la Pologne le droit indiscutable à construire ses propres ports sur la Baltique, mais, d'autre part, elle constate une obligation pour les Polonais d'utiliser pleinement la capacité du port dantzikois, et de ne pas encourager la concurrence de Gdynia par des traitements préférentiels ou de faveur. Cette décision ne fut acceptée ni par la Pologne, ni par la Ville libre. Les deux parties ont interjeté appel de cette décision, respectivement le 4 et le 5 décembre 1931.

Dans sa séance du 29 janvier 1932 (1), le Conseil de la Société des Nations, a décidé de demander au Comité juridique de donner un nouvel avis à la lumière de la décision du Haut Commissaire et des arguments présentés par le Gouvernement polonais et le Sénat dantzikois dans leurs appels. Le 8 avril 1932, le Comité a adressé son avis au Conseil de la S.D.N.

L'avis constate qu'il est juridiquement impossible d'aller dans l'interprétation in abstracto de la décision du général Haking au delà de ce qu'on a dit dans l'avis précédent. Tant qu'on reste dans les domaines des abstractions, on peut seulement préciser dans une certaine mesure le sens des mots « the Polish Government will engage to make full use of the port of Danzig », en indiquant ce qu'une application raisonnable ne saurait comporter. Ces indications peuvent faciliter la suite de la procédure, mais ils ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'une décision définitive, car l'examen technique peut démontrer la nécessité de les compléter ou même de les amender. Conformément à l'opinion du Comité, l'obligation du point VII n'implique pas pour le Gouvernement polonais la nécessité de modifier son organisation économique en supprimant ou en réduisant le libre exercice du commerce. Dantzig ne peut avoir au-

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, mars 1932, II^e partie, pp. 489-492.

cune prétention envers la Pologne du fait que les nationaux polonais, sans être influencés par les pouvoirs publics, pour un motif qui n'est pas d'ordre économique, portent leur choix sur un autre port. Mais dans le cas d'un boycottage organisé contre le port de Dantzig, le Gouvernement polonais doit intervenir pour mettre fin à ce boycottage qui est contraire à l'étroite solidarité qui doit présider aux relations dantziko-polonaises. Sous le régime de la liberté du commerce, le point VII ne peut impliquer pour la Pologne que l'obligation de ne pas fausser, au détriment de la Ville libre, le libre choix des intéressés, par des mesures de préférence, susceptibles d'annihiler ou de réduire les avantages du port dantzikois. Le Gouvernement polonais n'est pas obligé de conformer, en ce qui concerne ses propres ports, ses lois et règlements à ceux de Dantzig, dans des matières qui, en ce qui concerne le port dantzikois, sont de la compétence, non des autorités polonaises ou du Conseil du Port, mais des autorités de la Ville libre. Si une différence résultait de ce fait entre le régime du port dantzikois et des ports polonais, à l'avantage de ces derniers, une telle différence ne pourrait aucunement être considérée en elle-même comme contraire à l'obligation découlant pour la Pologne du point VII. Mais des cas peuvent se présenter, où une telle différence de régime pourrait devenir contraire au principe du point VII. L'avis envisage l'hypothèse, où la Pologne, en poursuivant le but d'expansion de son commerce maritime, tirerait avantage de sa puissance économique et prendrait des mesures que Dantzig ne pourrait pas prendre de son côté, tandis que le même but pourrait être atteint par d'autres mesures, qui favoriseraient en même temps que le trafic des ports polonais, le trafic du port dantzikois. Conformément à l'avis, la Pologne n'est pas tenue, dans ses relations avec les Etats tiers, Etats transitaires et Etats dont les bâtiments utiliseraient le port dantzikois ou des ports polonais, — d'apporter une restriction quelconque aux principes de la liberté de la navigation et de la liberté de transit.

même dans le cas, où elle aurait juridiquement la possibilité de le faire. En ce qui concerne la question concrète, si la Pologne ne fait pas plein usage du port de Dantzig, le Comité a exprimé l'opinion qu'il est nécessaire d'examiner *in concreto* chacune des mesures et chacun des griefs invoqués par la Ville libre, pour pouvoir se prononcer en cette matière.

Dans sa séance du 10 mai 1932, le Conseil de la S.D.N., après avoir entendu le rapport présenté à ce sujet par M. Eden, a adopté la résolution suivante renfermant les conclusions du Comité des juristes : « Le Conseil décide : a) De remplacer les points A, B. et C. de la décision du Haut Commissaire du 26 octobre 1931 par les dispositions suivantes : 1. Le point VII de la décision du 15 août 1921 comporte une obligation pour le Gouvernement polonais; 2. Cette obligation est directe et n'implique pas la nécessité de conclure des accords d'exécution; 3. Cette obligation n'est pas limitée aux questions de chemins de fer, mais à une portée générale; elle s'applique aussi bien au trafic des personnes qu'au trafic des marchandises; elle n'exclut pas le trafic en transit à travers la Pologne; 4. Le point VII ne comporte pas l'obligation pour le Gouvernement polonais de prendre comme le demande Dantzig toutes les mesures nécessaires afin que la partie trafic voyageurs et marchandises, en provenance et à destination de la Pologne, qui ne passe pas par la frontière terrestre, ainsi que le trafic de transit à travers la Pologne, soient transbordés dans le port de Dantzig. Il ne comporte pas davantage l'obligation générale et sans condition, pour le Gouvernement polonais, de prendre les mesures nécessaires afin que le risque de non-utilisation intégrale ne soit pas supporté par le port de Dantzig, mais par les ports ouverts par la Pologne sur la côte de la Baltique. 5. Dans l'appréciation de l'obligation du point VII il y a lieu de tenir compte de l'état de développement du port de Dantzig, que doit comporter à toute époque une application raisonnable de l'article 26 de la Convention de Paris du 9 novembre 1920; b) de

surseoir à statuer sur le point D de la décision du Haut Commissaire du 26 octobre 1931; c) de renvoyer l'affaire au Haut Commissaire en le priant d'inviter les parties à compléter, s'il y a lieu, leurs exposés et à formuler leurs conclusions détaillées aux fins de décision sur la question de savoir si, en fait, le Gouvernement polonais ne fait pas plein usage du port de Dantzig conformément au point VII de la décision du 15 août 1921 et, le cas échéant, de quelle manière et dans quelle mesure » (1).

Conformément à la décision du Conseil, la Pologne et Dantzig présentèrent au Haut Commissaire leurs conclusions détaillées. Après avoir reçu l'avis de techniciens et de juristes, le Haut Commissaire le communiqua aux deux parties, en les invitant à entamer des négociations directes. La situation politique était favorable. Grâce à la détente entre Berlin et Varsovie les rapports dantziko-polonais s'améliorèrent. En juillet 1933, le Président du Sénat dantzikois, M. Rausching, fit une visite officielle à Varsovie, au cours de laquelle il a déclaré que le Sénat avait l'intention sincère de collaborer avec la Pologne, en éliminant par des conversations directes les divergences encore existantes. Ces conversations ont commencé dès son retour à Dantzig. Elles ont abouti à la conclusion, le 5 août 1933, d'un arrangement concernant la question de l'utilisation du port de Dantzig, en même temps que d'un accord concernant le traitement des nationaux polonais.

Aux termes de cet arrangement (2), le Gouvernement polonais et le Sénat dantzikois se sont engagés à suspendre la procédure en cours devant les instances internationales, concernant la question de l'utilisation du port de Dantzig. La Pologne devait prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la diminution du trafic dans le port de Dantzig, et pour lui assurer, dans la mesure du possible, une participation égale dans le trafic maritime polonais, tenu compte

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, juillet 1932, pp. 1177-1179.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1933, pp. 1156-1157.

de la quantité et de la qualité des marchandises. Le Sénat de la Ville libre, de son côté, devait collaborer avec le Gouvernement polonais, dans la mesure des capacités financières et économiques de Dantzig, au développement de ce trafic. En vue d'assurer cette collaboration, les parties se sont engagées à maintenir un contact permanent par le moyen de réunions périodiques. L'accord fut conclu pour une durée illimitée et ne pouvait être dénoncé qu'avec un préavis de trois mois. Conformément au protocole final signé le même jour, les parties avaient le droit jusqu'au 15 septembre 1933, de demander au Haut Commissaire de reprendre la procédure suspendue par leur arrangement. Heureusement, on n'a pas usé de ce droit. Le Gouvernement allemand ayant arrêté l'offensive antipolonaise sur le territoire de la Ville libre, et la détente dans les rapports dantziko-polonais s'étant maintenue, les négociations poursuivies entre les délégués techniques de la Pologne et de la Ville libre sur la participation du port de Dantzig au trafic maritime polonais, aboutirent à un protocole, qui complétait l'arrangement de principe du 5 août 1933.

Conformément à ce protocole, signé le 18 septembre 1933 (1), le Gouvernement polonais et le Sénat de la Ville libre se sont engagés à faire passer, dans la période d'une année, c'est-à-dire du 1^{er} octobre 1933 jusqu'au 30 septembre 1934, par le port de Dantzig, une certaine quantité de marchandises énumérées dans une annexe spéciale. Les deux parties doivent prendre, selon leurs possibilités, les mesures nécessaires afin de diminuer les frais d'embarquement et de débarquement de ces marchandises dans le port de Dantzig et de les adapter à un niveau correspondant aux nécessités économiques de l'arrière pays, ce qui a pour but de rendre le port dantzikois capable de combattre la concurrence des autres ports. Pour le cas de diminution du trafic des marchandises citées à l'annexe et devant

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, novembre 1933, pp. 1542-1543.

passer par le port de Dantzig, le protocole prévoit des négociations entre le Gouvernement polonais et le Sénat de la Ville libre en vue de compenser cette diminution dans le domaine du trafic d'autres marchandises. Une commission spéciale doit être chargée de l'examen du développement du trafic maritime, du contrôle des frais de transport et de la vérification des statistiques concernant le trafic maritime et la collaboration des ports du territoire douanier polonais. Cette commission présente aux deux Gouvernements des rapports trimestriels et prépare les réunions périodiques, prévues par l'arrangement du 5 août 1933. Le Gouvernement polonais s'est engagé à ne pas favoriser le port de Gdynia par des facilités douanières et par des permis d'importation spéciaux. En prenant en considération la politique antisémite du Sénat national-socialiste de la Ville libre, le Gouvernement polonais fit introduire dans cet arrangement une clause spéciale, d'après laquelle le Sénat dantzikois s'est engagé à veiller à ce que la sécurité et la liberté d'action des commerçants israélites ne fut nullement atteinte, et à donner, le cas échéant, des assurances nécessaires pour calmer l'opinion de ces milieux commerciaux. Aux termes de l'article V du Protocole, le Gouvernement polonais et le Sénat dantzikois doivent faire tout ce qui est dans leur pouvoir pour faciliter l'exécution de ses stipulations.

La question de l'utilisation du port de Dantzig fut évoquée dans la séance du Conseil de la Société des Nations du 28 septembre 1933 (1). Le rapporteur des affaires dantzikoises, Sir John Simon, après avoir rappelé les différentes étapes de cette question jusqu'à la conclusion de l'accord polono-dantzikois du 18 septembre 1933, a constaté que ce problème, ainsi que le problème du traitement des nationaux polonais sur le territoire de la Ville libre, avaient pu être résolus grâce à des discussions franches et équitables entre les deux parties.

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, novembre 1933, pp. 1330-1333.

§ 7. — *Le service postal polonais à Dantzig.*

Le Traité de Versailles garantit à la Pologne la liberté de ses communications postales, télégraphiques et téléphoniques avec le port de Dantzig (art. 104, p. 3). La Convention de Paris consacre à cette question son chapitre IV. L'article 29 de cette Convention vise l'installation par la Pologne, dans le port de Dantzig, d'un service des postes, télégraphes et téléphones communiquant directement avec la Pologne afin d'assurer, en même temps que les communications entre la Pologne et le port de Dantzig, « les communications postales et télégraphiques, empruntant le port de Dantzig, entre la Pologne et les pays étrangers ». Dans ce but, la Ville libre s'est engagée à donner à bail ou à vendre à l'Etat polonais, à des conditions raisonnables, les terrains ou les bâtiments nécessaires à l'installation et au fonctionnement des services postaux, ainsi qu'à faciliter à la Pologne l'établissement des lignes télégraphiques et téléphoniques. (Art. 30.) Toutes les autres communications postales, télégraphiques et téléphoniques sur le territoire de la Ville libre, et celles entre la Ville libre et les pays étrangers, sont du ressort de la Ville libre. (Art. 31.) L'Accord polono-dantzikois, signé à Varsovie le 24 octobre 1921, contient des stipulations très précises concernant la question des postes polonaises. Toute la troisième partie de cet Accord est consacrée à cette question. (Les articles 149-168.) Conformément à l'article 151, l'administration polonaise a le droit de déterminer, de son propre gré, les proportions des établissements postaux, télégraphiques, téléphoniques dans le port de Dantzig, ainsi que de décider de leur exécution technique. Le service postal polonais est tout à fait indépendant de l'Office postal de la Ville libre. (Art. 149.) Il a son personnel, ses règlements et ses tarifs propres. (Art. 152.) Les envois et les dépêches transportés par le service postal polonais sont exempts de la censure et du contrôle des autorités de la Ville libre, le contrôle douanier excepté. (Art. 154.) L'Accord de

Varsovie précise le droit assuré à la Pologne par le Traité de Versailles, et confirmé par la Convention de Paris, de développer et d'améliorer ses moyens de communications. Conformément à l'article 156, la Ville libre s'est engagée à donner à bail ou à vendre à la Pologne les bâtiments et les terrains nécessaires à la Pologne pour l'installation et le fonctionnement de son service postal. La Pologne est autorisée à se servir des lignes télégraphiques et téléphoniques dantziennes avec l'obligation de rembourser à la Ville libre une partie des frais de leur installation, et de lui verser une annuité pour leur entretien. (Art. 157-158.)

Pour obtenir la mise en vigueur de ce régime, la Pologne a demandé une décision au Haut Commissaire de la S.D.N., le général Haking. Par sa décision du 25 mai 1922, le général Haking accordait à la Pologne le droit d'installer à Dantzig son service postal dans l'immeuble du Hevelius Platz.

Ce n'est qu'en janvier 1925 que la Poste polonaise a commencé à fonctionner. La faute en incombe au Sénat dantzien qui a retenu, jusqu'au mai 1924, le bâtiment attribué à la Pologne. S'appuyant sur les dispositions du Traité de Versailles et sur les accords ultérieurs conclus avec la Ville libre, les autorités polonaises ouvrirent, le 5 janvier 1925, un bureau de poste à Dantzig et ont installé des boîtes aux lettres en divers points situés en dehors des locaux du Hevelius Platz. Ces boîtes aux lettres étaient destinées à recevoir les envois postaux à acheminer sur la Pologne par le service postal polonais. Un service restreint de facteurs a été établi. Il devait assurer la levée et la distribution des envois postaux transportés en provenance de Pologne par les soins du service postal polonais.

L'exercice de ce droit légitime de la Pologne provoqua un grand conflit. Dans la nuit du 5 au 6 janvier 1925, les boîtes aux lettres, revêtues des emblèmes polonais, ont été peintes, par des individus restés officiellement inconnus, aux couleurs impériales

allemandes. Les boîtes badigeonnées furent immédiatement remplacées. Dès le 6 janvier, M. Strasburger, le Commissaire général de la République polonaise à Dantzig, adressait au Sénat de la Ville libre une note de protestation à laquelle cette assemblée répondit le lendemain. Le Sénat soutenait que l'installation des boîtes aux lettres était contraire aux accords en vigueur, et que c'est elle qui a provoqué les incidents fâcheux. Dans sa requête portée devant le Haut Commissaire, le Sénat fit valoir que l'installation du service postal polonais à Dantzig avait eu lieu à tort, que les accords en vigueur ne prévoyaient nullement l'installation des boîtes aux lettres; que la Pologne pouvait, certes, posséder dans la Ville libre une organisation postale destinée au triage des correspondances, mais que cette organisation ne devait pas comporter de manifestations extérieures. Selon l'opinion du Sénat, cette question fut définitivement réglée dans un sens défavorable à la Pologne par la décision du 25 mai 1922, émanant du général Haking, prédécesseur du Haut Commissaire actuel, M. Mac Donnell. Cette décision interdisait au service postal polonais de procéder à la levée ou à la distribution d'envois postaux en dehors des locaux du Hevelius Platz, et ne réservait l'usage de ce service qu'aux autorités et aux fonctionnaires polonais.

M. Mac Donnell invita, le 13 janvier 1925, M. Strasburger à faire enlever les boîtes aux lettres placées dans les rues de Dantzig. Celui-ci ayant refusé catégoriquement, le Haut Commissaire lui fit savoir qu'il autoriserait le Sénat dantzikois à exécuter cette mesure. Devant les vigoureuses protestations de M. Strasburger, qui soutenait qu'une telle autorisation contreviendrait aux dispositions du Traité de Versailles et constituerait, de la part du Haut Commissaire, un grave abus de pouvoir, M. Mac Donnell s'abstint d'autoriser l'enlèvement des boîtes aux lettres par le Sénat dantzikois. Le 2 février 1925, il publia une décision confirmant la thèse de la Ville libre et limitant les installations postales de la Pologne au seul bureau

du Hevelius Platz. Le Gouvernement polonais interjeta appel contre cette décision.

Dans sa séance du 13 mars 1925, le Conseil de la S.D.N. a décidé, sur la proposition du rapporteur, M. Quinones de León, de demander à la Cour Permanente de Justice Internationale un avis consultatif sur les points suivants : « 1° Existe-t-il ou non une décision actuellement en vigueur du général Haking qui tranche les points en litige concernant le service postal polonais, soit de la manière indiquée au paragraphe 18 de la décision du Haut Commissaire actuel en date du 2 février 1925, soit de toute autre manière, et, dans l'affirmative, cette décision exclut-elle un nouvel examen des points en question, en totalité ou en partie, par le Haut Commissaire ou par le Conseil ? 2° Si les questions posées aux paragraphes a) et b) ci-après n'ont pas fait l'objet d'une décision définitive de la part du général Haking : a) le service postal polonais du port de Dantzig doit-il se borner aux opérations qui peuvent s'effectuer exclusivement à l'intérieur de ses locaux de la Heveliusplatz, ou est-il fondé à installer des boîtes aux lettres et à procéder à la levée et à la distribution des envois postaux en dehors de ces locaux ? b) L'usage de ce service est-il réservé aux autorités et fonctionnaires polonais ou ce service peut-être utilisé par le public (1) ? »

Le 16 mai 1925, la Cour Permanente de Justice Internationale a prononcé son avis sur les questions que lui avait posées le Conseil. Le dispositif de la réponse de la Cour est conçu dans les termes suivants : « La Cour est d'avis : 1° qu'il n'existe aucune décision en vigueur du général Haking qui tranche, soit de la manière indiquée au paragraphe 18 de la décision du Haut Commissaire actuel, en date du 2 février 1925, soit de toute autre manière, les points en litige concernant le service postal polonais; 2° que, dans le port de Dantzig : a) le service postal polonais est fondé à installer des boîtes

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, avril 1925, p. 472.

à lettres, à recevoir et à délivrer des envois postaux en dehors de ses locaux de Heveliusplatz, et n'est pas limité aux opérations qui peuvent s'effectuer entièrement à l'intérieur desdits locaux; b) ledit service est accessible au public et son utilisation n'est pas réservée aux autorités et fonctionnaires polonais (1). »

Satisfaction pleine et entière a été donnée à la thèse polonaise. Dans ses motifs, la Cour a indiqué que l'application pratique de son avis consultatif dépendait du tracé des limites du port de Dantzig au point de vue postal. La Cour n'a pas fixé ce tracé, car elle n'était pas invitée à le faire. Cet avis fait ressortir très nettement qu'une enclave territoriale est nécessaire dans la Ville libre pour permettre l'usage par la Pologne des droits qui lui ont été reconnus relativement au service postal. Dans sa séance du 11 juin 1925, le Conseil de la S.D.N. a adopté l'avis formulé par la Cour et a chargé une Commission de quatre experts de lui présenter des propositions sur le tracé des limites du port de Dantzig du point de vue du service postal, en tenant compte des motifs sur lesquels s'appuie l'avis de la Cour.

Après avoir séjourné à Dantzig du 19 au 23 juillet 1925, visité les lieux et entendu les parties intéressées, la Commission d'experts a achevé ses travaux le 3 août 1925. Elle a été unanimement d'avis que le port, au point de vue postal, devait englober non seulement le territoire où se trouvent ses éléments techniques, mais également le territoire où sont concentrés ses éléments économiques. Conformément à l'opinion de la Commission, en interprétant raisonnablement les textes qui parlent des « communications postales entre la Pologne et le Port de Dantzig », il faut constater que ces mots signifient les communications en provenance ou à destination des établissements, des maisons d'armements, de commerce, de banque, etc., lesquels, ayant besoin d'immeubles et de bureaux, ne peuvent pas

(1) Cour Permanente de Justice Internationale, avis consultatif, n° 11, p. 41.

fixer leurs installations principales sur l'eau, sur les quais ou dans les entrepôts. D'après l'opinion de la Commission, il était équitable de limiter la zone postale polonaise aux parties de l'agglomération dantzikoise, où existent en nombre suffisant des établissements dont l'activité se rattache à l'utilisation du port. La limite tracée doit être entendue de telle sorte que les bâtiments qui bordent les routes, rues ou places, par où passe cette limite, se trouvent compris dans la zone postale dantzikoise; la distribution postale peut donc s'effectuer à tous ces bâtiments, et les boîtes aux lettres peuvent être placées à n'importe quel point de ces routes, rues ou places. De toute façon, la Commission croyait qu'il aurait été prudent, en raison des déplacements possibles des éléments économiques et techniques du port, d'envisager une modification éventuelle de la ligne prévue à la demande d'une des parties intéressées, tous les cinq ans, par exemple. En s'efforçant de limiter très strictement les parties de l'agglomération comprise dans la zone du port, la Commission dut laisser en dehors de cette zone un nombre relativement considérable d'entreprises situées un peu plus loin, et dont l'activité se rattache au port, ainsi que les bureaux du Commissaire général de la Pologne. La Commission prévoyait entre la Pologne et la Ville libre un accord qui devait régler la question de la distribution des envois destinés aux autorités polonaises établies en dehors de la zone du port, ainsi que la question de la faculté pour les destinataires établis en dehors de cette zone de se faire remettre leurs envois à une adresse choisie à l'intérieur du port. Dans le cas où les parties ne pourraient se mettre d'accord, il faudrait considérer à nouveau le tracé de la ligne, le tracé proposé étant basé sur l'éventualité d'un pareil accord.

Dans sa séance du 19 septembre 1925 (1), le Conseil de la Société des Nations a approuvé le tracé des limites du port proposé par les experts. La Pologne et la Ville libre furent invitées à entrer en

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1925, pp. 1371-1377.

négociations directes pour régler la question de la distribution des envois destinés aux autorités polonaises, ainsi qu'aux entreprises établies en dehors de la zone du port. En attendant la conclusion des accords qui devaient régler définitivement cette question, la Ville libre devait accorder à la Pologne toutes les facilités nécessaires pour l'exercice de son droit. M. Sahm, le Président du Sénat dantzikois, fit une dernière tentative pour retarder le règlement de la question, en demandant de renvoyer l'affaire devant la Cour Permanente de Justice Internationale pour qu'elle donnât un nouvel avis en se basant sur le rapport des experts, mais le Conseil n'accepta pas cette proposition.

§ 8. — *Le traitement des nationaux polonais
et des nationaux dantzikois d'origine ou de langue polonaise*

En érigeant Dantzig avec son territoire en Ville libre devant assurer à la Pologne son libre et sûr accès à la mer, la Conférence de la Paix prit en considération le fait que pour que la Pologne pût se servir librement du port de Dantzig, il fallait assurer la protection des nationaux polonais sur le territoire de la Ville libre. D'autre part, il fallait pourvoir à ce que Dantzig assurât un traitement équitable à ses nationaux d'origine ou de langue polonaise. C'est pourquoi l'article 104, paragraphe 5, du Traité de Versailles stipule « qu'aucune discrimination ne soit faite, dans la Ville libre de Dantzig, au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise ».

Cette question est reprise par la Convention de Paris dans l'article 33, al. I : « La Ville libre de Dantzig s'engage à appliquer aux minorités de race, de religion ou de langue des dispositions semblables à celles qui sont appliquées par la Pologne sur le territoire polonais, en exécution du chapitre premier du Traité conclu

à Versailles, le 28 juin 1919, entre la Pologne et les Principales Puissances alliées et associées, notamment à ce que, dans la législation et la conduite de l'administration, aucune discrimination soit faite au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, conformément à l'article 104, § 5, du Traité de Paix de Versailles avec l'Allemagne ».

Mais l'article 104, § 5, du Traité de Versailles, ainsi que l'article 33, al. I, de la Convention de Paris furent tout à fait différemment interprétés par la Pologne et par la Ville libre. Cette divergence d'opinions fut déjà expressément constaté par l'article 229 de l'Accord de Varsovie : « Etant donné que la République de Pologne déduit des dispositions de l'article 104, § 5, du Traité de Paix de Versailles, et de l'article 33, alinéa I, de la Convention polono-dantzikoise du 9 novembre 1920, des droits plus étendus que les droits stipulés dans le présent Accord, et que la Ville libre de Dantzig ne les reconnaît pas, la République de Pologne se réserve expressément ces droits plus étendus, notamment en ce qui concerne la mesure des droits de minorité des ressortissants polonais dans la Ville libre de Dantzig et l'interdiction de séjour. Il est entendu entre les deux parties que, le cas échéant, chacune d'elles a le droit de provoquer sur les points en question la décision prévue à l'article 39 de la Convention ».

Les deux parties ont réglé par cet Accord plusieurs questions relatives aux droits spéciaux des Polonais à Dantzig, comme le trafic des voyageurs à la frontière (art. 14-31), l'exercice du commerce et de l'industrie (art. 39-42), l'acquisition et la vente des meubles et des immeubles (art. 43). Mais elles ne purent se mettre d'accord, ni sur la question d'enseignement, ni sur la question de l'expulsion des citoyens polonais du territoire de la Ville libre.

Comme il ressort des deux lettres, annexées à l'Accord, et où la délégation polonaise et la délégation dantzikoise expriment leur point

de vue respectif en ce qui concerne l'enseignement, la minorité polonaise devait jouir en cette matière, sur le territoire de la Ville libre, des mêmes droits que la Pologne a accordés à la minorité allemande sur le territoire de l'ancienne province prussienne.

Aux termes de l'article 29 de l'Accord de Varsovie, la Ville libre s'engageait à ne pas procéder à l'expulsion des nationaux polonais, sauf dans le cas de danger pour Dantzig au point de vue économique, national, social ou religieux. Mais elle exprima en même temps cette opinion que les expulsions auxquelles elle pourrait procéder constitueraient une affaire intérieure, et que les divergences d'opinions en cette matière ne pourraient être soumises à l'arbitrage du Haut Commissaire. La Pologne, au contraire, déclara dans le même article que cette question intéressait les rapports dantzikois-polonais et tombait, par conséquent, sous le coup de l'article 39 de la Convention de Paris. L'application de cet article ne tarda pas à nécessiter l'intervention du Haut Commissaire.

Dans sa décision du 16 décembre 1921, par laquelle il approuvait les mesures prises par le Gouvernement dantzikois dans les cas d'expulsion de ressortissants polonais, le Haut Commissaire a exprimé l'opinion que le Sénat devait, par courtoisie, lorsqu'il s'agissait de ressortissants polonais, accorder au Commissaire polonais un délai de sept jours pour examiner chaque cas individuel avant de prendre un arrêté d'expulsion. Il reconnaissait en même temps le droit d'appel devant le Haut Commissaire dans chaque cas particulier. La Pologne y voyait une violation des droits qui lui avaient été reconnus par le Traité de Versailles et les accords postérieurs, surtout de l'article 33 de la Convention de Paris qui interdisait à la Ville libre de faire une distinction au détriment des ressortissants polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise. Dantzig soutenait que les arrêtés d'expulsion n'étaient pas dirigés spécialement contre les ressortissants polonais, que ces arrêtés étaient nécessités par la situation économique de la Ville

libre (1). L'accord du 17 août 1922 mit fin à ce différend. Aux termes de cet accord (2), les autorités dantziukoises ne peuvent procéder à l'expulsion d'un ressortissant polonais qu'à l'expiration de quatre semaines à dater de la communication de la décision d'expulsion, ainsi que de sa justification, au Commissaire polonais à Dantzig. Dans le cas où le Commissaire polonais informerait la Ville libre, au cours de ce délai, de son opposition, le Sénat dantziukois sursoiera pendant une semaine supplémentaire à l'exécution de l'expulsion. Pendant cette semaine interviendra la décision du Haut Commissaire. Si la décision du Haut Commissaire constate que l'expulsion constitue une infraction au § 1 de l'article 29 de l'Accord de Varsovie, le Sénat peut en appeler au Conseil de la S.D.N., mais pendant ce temps rien ne sera entrepris contre le ressortissant polonais intéressé. Dans le cas où le Haut Commissaire ne trouverait aucune infraction aux stipulations de l'article 29, l'expulsion pourra avoir lieu, nonobstant le droit du Commissaire polonais de faire appel contre cette décision du Haut Commissaire. Dans les cas urgents et nettement caractérisés, comme par exemple le cas d'un ressortissant polonais à l'égard duquel un jugement définitif a été rendu par un tribunal compétent le condamnant à une peine provenant d'un acte répréhensible, ou encore celui d'un ressortissant polonais présentant, au point de vue sanitaire, un danger grave pour la population, les autorités de la Ville libre pourront procéder immédiatement à l'expulsion sans être liées par aucun délai. Le Gouvernement polonais conservera néanmoins le droit d'en appeler au Haut Commissaire. Le ressortissant polonais expulsé peut solliciter l'autorisation de revenir sur le territoire de la Ville libre. La Ville libre ne peut refuser cette autorisation sans une raison valable.

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, mars 1922, p. 244.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1923, pp. 156-157.

Dans le Chapitre III de l'accord dantziko-polonais du 1^{er} septembre 1923, les deux parties durent constater encore une fois la profonde divergence existant entre elles au sujet de l'interprétation de l'article 33 de la Convention de Paris. Nous y lisons : « Les deux parties déclarent que l'article 33 a été interprété de manière si divergente par chacune d'elles qu'il semble n'y avoir aucune possibilité de concilier leurs opinions sur cette question fondamentale; cette dernière doit, par conséquent, être résolue par d'autres moyens que par voie d'accord entre les deux Gouvernements. Dans l'intervalle, certains litiges provoqués par cette différence d'interprétation du paragraphe en question, doivent être réglés à titre provisoire sans préjuger de la décision définitive ».

Rien d'étonnant à ce que, dans ces conditions, la question du traitement des nationaux polonais, ainsi que de la minorité polonaise à Dantzig, fut l'objet de fréquents différends entre la Pologne et la Ville libre. Le plus grave conflit éclata en 1930. A cette occasion, la Cour Permanente de Justice Internationale fut sollicitée de donner son avis.

A la date du 30 septembre 1930, le Commissaire général de la République polonaise de Dantzig adressa au Haut Commissaire de la S.D.N. une requête par laquelle il sollicitait la décision du Haut Commissaire, conformément à l'article 39 de la Convention de Paris, « au sujet du traitement préjudiciable des ressortissants polonais et d'autres personnes d'origine ou de langue polonaise sur le territoire de la Ville libre de Dantzig ». Dans l'exposé des motifs, le Commissaire polonais souligna que la situation de la population polonaise sur le territoire de Dantzig était menacée; le Gouvernement polonais dut solliciter l'intervention du Haut Commissaire, non seulement pour des raisons d'ordre juridique, mais aussi d'ordre humanitaire. Cette requête donna lieu à une procédure écrite détaillée. Sur la demande du Haut Commissaire, le Gouvernement polonais

et le Sénat dantzikois lui présentèrent, le 26 mars 1931, des mémoires dans lesquels les deux parties précisaient l'argumentation sur laquelle elles fondaient leurs interprétations respectives de l'article 104, alinéa 5, du Traité de Versailles et de l'article 33 de la Convention de Paris. Le 31 mars 1931, le Haut Commissaire envoya ces mémoires au Secrétaire général de la S.D.N. Il jugeait indispensable un avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale, sur les points juridiques au sujet desquels se manifestaient des divergences de vues entre la Pologne et la Ville libre, pour pouvoir décider lui-même dans les cas concrets.

Dans sa séance du 22 mai 1931, le Conseil de la S.D.N. a décidé, sur la proposition du rapporteur, M. Henderson, qui s'est rallié à l'opinion du Haut Commissaire, de demander à la Cour Permanente de Justice Internationale d'émettre un avis consultatif sur les deux questions suivantes : « 1° La question du traitement des nationaux polonais et des autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de la Ville libre de Dantzig doit-elle être résolue uniquement sur la base de l'article 104, chiffre 5, du Traité de Versailles et de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris (et, le cas échéant, sur la base d'autres stipulations conventionnelles en vigueur), ou également sur la base de la Constitution de la Ville libre; et, par conséquent, le Gouvernement polonais peut-il soumettre aux organes de la Société des Nations les différends concernant l'application aux personnes susdites de la Constitution dantzikoise et d'autres lois dantzikoises par la voie prévue à l'article 103 du Traité de Versailles et l'article 39 de la Convention de Paris ? 2° Quelle est l'interprétation exacte de l'article 104, chiffre 5, du Traité de Versailles et de l'article 33, alinéa premier, de la Convention de Paris, et, dans le cas d'une réponse affirmative à la question sous 1°, des stipulations pertinentes de la Constitution de la Ville libre » ?

Il y avait deux thèses en présence : la thèse polonaise et la thèse dantzikoise. D'après la thèse polonaise, il est interdit à la Ville libre de Dantzig de faire, dans l'administration et la législation, aucune discrimination entre la majorité allemande, d'une part, et les nationaux dantzikois d'origine polonaise, les nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, d'autre part, conformément à l'article 104, § 5, du Traité de Versailles, à l'article 33, alinéa premier, seconde partie, de la Convention de Paris, et à la Constitution de la Ville libre. La Constitution dantzikoise garantit aux nationaux de la Ville libre d'origine polonaise la pleine et entière égalité des droits civils et politiques; l'article 4 de la Constitution leur garantit, en particulier, la liberté du développement national et surtout l'emploi de la langue maternelle dans l'enseignement, l'administration intérieure et devant les tribunaux. Les nationaux polonais et toutes les autres personnes d'origine ou de langue polonaise jouissent des mêmes droits que les nationaux de la Ville libre d'origine polonaise, à l'exception seulement des droits de caractère politique. La Pologne est autorisée, selon l'opinion polonaise, à soumettre aux organes de la Société des Nations, dans les conditions de l'article 103 du Traité de Versailles et de l'article 39 de la Convention de Paris, tous différends concernant l'application de l'article 104, § 5, du Traité de Versailles et de l'article 33 de la Convention de Paris, et en particulier les différends ayant trait à l'exécution des stipulations de la Constitution dantzikoise et des lois dantzikoises concernant les nationaux dantzikois d'origine polonaise.

La thèse dantzikoise soutenait que le seul fondement juridique de la réglementation du problème des minorités, entre la Ville libre et la République polonaise, c'est l'article 33 de la Convention de Paris, qui se substitue à l'article 104, § 5, du Traité de Versailles, dont il constitue l'exécution. D'après l'interprétation dantzikoise du premier alinéa de l'article 33 de la Convention, les nationaux polo-

naïs et les autres personnes d'origine ou de langue polonaise doivent jouir sur le territoire de la Ville libre du même traitement que les autres minorités. Il faut le comprendre dans le sens suivant : les nationaux dantziçois d'origine polonaise doivent être traités selon des dispositions semblables à celles que la Pologne applique sur le territoire polonais, en exécution des articles 7, 8 et 9 du Traité des Minorités, alors que les nationaux polonais et autres personnes d'origine polonaise, qui n'ont pas la qualité de nationaux dantziçois, doivent être traités selon des dispositions semblables à celles que la Pologne applique sur le territoire polonais, en exécution de l'article 2 du Traité des Minorités.

Le 4 février 1932, la Cour Permanente de Justice Internationale a prononcé son avis sur les questions posées par le Conseil de la S.D.N. (1). Quant à la première question, la Cour observe que cette question n'envisage pas le droit, pour le Gouvernement polonais, de recourir à la Société des Nations, en sa qualité de garante de la Constitution dantziquoise. Elle vise seulement le droit pour le Gouvernement polonais, agissant en son propre nom, de recourir à la juridiction arbitrale obligatoire prévue à l'article 103 du Traité de Versailles et à l'article 39 de la Convention de Paris. Les articles 103 et 39 traitent des contestations qui viendraient à s'élever, entre la Pologne et Dantzig, au sujet du Traité ou des arrangements et accords complémentaires. La Cour n'accepte pas la thèse polonaise d'après laquelle ces articles confèrent à la Pologne le droit de soumettre aux organes de la Société des Nations les différends concernant l'application de la Constitution de la Ville libre, ou des lois dantziques, à l'égard des nationaux dantziçois d'origine polonaise.

(1) Cour Permanente de Justice Internationale, avis consultatif du 4 février 1932, « Traitement des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise dans le territoire de Dantzig ».

Le caractère particulier de la Constitution dantzikoise n'affecte que les relations entre la Ville libre et la Société des Nations. « Une violation ou une mauvaise application de la Constitution par Dantzig est donc, dans le domaine international, exclusivement l'affaire entre la Société des Nations, en sa qualité de garante, et Dantzig. » Conformément aux principes généraux du droit international, la Pologne n'est pas autorisée à se prévaloir à l'égard de la Ville libre des dispositions constitutionnelles de celle-ci, mais seulement des accords dantziko-polonais en vigueur. D'autre part, la Ville libre ne peut invoquer sa Constitution pour se soustraire aux obligations envers la Pologne. La question du traitement des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise ne peut être résolue que sur la base des règles du droit international et des dispositions conventionnelles en vigueur entre la Pologne et Dantzig. Dans l'hypothèse, cependant, où la Ville libre, en appliquant sa Constitution porterait atteinte à une des obligations internationales, que le droit international commun ou les conventions en vigueur lui imposent envers la Pologne, le Gouvernement polonais aurait le droit de saisir les organes de la Société des Nations conformément aux articles 103 du Traité et 39 de la Convention.

Quant à la question 2) du Conseil, la Cour constate que l'article 104, paragraphe 5, a pour objet de pourvoir à ce qu'aucune discrimination ne soit faite au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise. « Pour être efficace, la défense de discrimination doit aboutir à assurer l'absence de toute discrimination en fait comme en droit. Une mesure qui se présente comme étant d'une application générale, mais qui est en fait dirigée contre les nationaux polonais et les autres personnes d'origine ou de langue polonaise, constitue une violation de la défense » (1).

(1) C.P.J.I., avis cité, p. 28.

En examinant l'article 33 de la Convention, la Cour n'accepte pas la thèse polonaise, d'après laquelle la deuxième partie du premier alinéa de cet article assurerait aux nationaux polonais et autres personnes non dantzikoises, d'origine ou de langue polonaise, sur le territoire de la Ville libre, le traitement national. Elle réfute aussi la thèse dantzikoise selon laquelle la seconde partie du premier alinéa de l'article 33 de la Convention confirmerait seulement l'engagement découlant pour la Ville libre de la première partie du même alinéa. Conformément à l'opinion de la Cour, l'article 33 énonce dans son premier alinéa deux engagements. Dans la première partie de cet alinéa, la Ville libre s'engage à appliquer aux minorités sur son territoire des dispositions semblables à celles qui sont appliquées par la Pologne sur le territoire polonais, en exécution du chapitre premier du Traité polonais des Minorités du 28 juin 1919; dans la seconde partie de cet alinéa la Ville libre s'engage à pourvoir à ce qu'aucune discrimination ne soit faite au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, conformément à l'article 104, par. 5, du Traité de Versailles. La Cour considère que l'engagement énoncé dans la deuxième partie du premier alinéa de l'article 33, constitue une nouvelle garantie donnée par la Ville libre. Cette garantie assure que la Ville libre n'admettra aucun traitement différentiel au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise, du fait de la nationalité, de l'origine ou de la langue polonaise de ces personnes, soit qu'elle applique aux minorités sur son territoire des dispositions semblables à celles qui sont appliquées aux minorités en Pologne, soit qu'elle accorde des droits plus étendus aux dites minorités ou bien aux étrangers non minoritaires.

Par l'accord du 26 novembre 1932, conclu aux cours de la session du Conseil de la Société des Nations, la Pologne et Dantzig ont accepté les conclusions de l'avis formulé par la Cour Permanente de Justice Internationale le 4 février 1932. La requête polonaise du 30

septembre 1930 fut retirée. Les parties ont convenu d'entrer en négociations directes, sous les auspices du Haut Commissaire, assisté éventuellement par des experts, au sujet des questions posées par la Pologne. Le Gouvernement polonais s'est réservé, au cas où les négociations n'aboutiraient pas à un résultat avant le 1^{er} avril 1933, de recourir à la procédure prévue par l'article 39 de la Convention de Paris (1). Heureusement, grâce à la détente dans les rapports dantziko-polonais, ces négociations ont abouti à l'établissement d'un texte d'accord qui a été paraphé le 5 août 1933. Aux termes du protocole final signé le même jour par la Pologne et la Ville libre, cet accord devait être signé et entrer en vigueur à la date du 15 septembre 1933, dans le cas où les parties ne reprendraient pas, avant cette date, la procédure devant le Haut Commissaire concernant l'utilisation du Port. Cette date fut substituée par celle du 18 septembre 1933, à laquelle l'accord relatif au traitement fut signé.

Cet accord (2) prévoit la création à Dantzig d'écoles primaires publiques donnant l'enseignement en polonais. A cet effet, une demande écrite, émanant des personnes responsables de l'éducation d'au moins 40 enfants de l'âge scolaire, ressortissants dantzi-kois, d'origine ou de langue polonaise, habitant la même commune ou des communes voisines situées dans le rayon de 3 kilomètres et demi, doit être présentée aux autorités compétentes. Les enfants des personnes n'ayant pas la nationalité dantzikoise seront admis, dans la mesure des places disponibles. Les écoles primaires publiques de langue polonaise sont entretenues et dirigées selon les mêmes principes et conditions que les écoles de langue allemande; elles bénéficient en mesure égale de tous les secours destinés à l'enseignement public. Sur la demande d'au moins 12 enfants, on instituera, à partir de la deuxième année scolaire, dans les écoles primaires publiques de langue allemande, des cours de langue polonaise compre-

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, décembre 1932, p. 2282.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1933, pp. 1156-1161.

nant quatre heures par semaine, et des cours de religion en langue polonaise. Une école ou une classe de langue polonaise ne peut être supprimée que lorsque le nombre de ses élèves, échelonnés sur trois années successives, est inférieur à quarante, et s'il y existe des raisons motivant la crainte que ce chiffre subisse une constante régression. Les cours de langue polonaise ne peuvent être supprimés que dans le cas où le nombre des enfants tombe au-dessous de six. L'accord prescrit, dans les écoles de langue polonaise, l'emploi des manuels rédigés en polonais et qui ne contiennent rien de nature à offenser le sentiment polonais. L'enseignement de la langue allemande ne peut commencer dans les écoles ou classes de langue polonaise qu'à la deuxième année scolaire. Les enfants qui reçoivent l'enseignement dans les écoles polonaises privées, ou à la maison, sont libérés de l'obligation de fréquenter les écoles publiques. Les écoles polonaises, dont l'enseignement correspond à celui des écoles moyennes ou supérieures allemandes, jouissent des droits des écoles publiques de type correspondant. L'accord garantit également à la minorité polonaise l'usage de la langue maternelle dans l'enseignement complémentaire professionnel. Il prévoit la création de classes de langue polonaise, pour au moins 25 élèves inscrits dans les villes et 15 à la campagne. La Ville libre s'engage à reconnaître les certificats et les diplômes correspondants, acquis en Pologne, et assure un traitement équitable aux Polonais à l'Ecole polytechnique de Dantzig. Elle garantit le libre usage de la langue polonaise tant dans les relations personnelles que dans les relations économiques et sociales. Cette garantie s'applique également à l'usage de la langue polonaise dans la presse, dans les publications de toute nature, de même que dans des réunions publiques et privées. L'accord garantit la possibilité de s'adresser aux autorités en langue polonaise. Les nationaux dantziçois, qui sont employés dans les services polonais sur le territoire de la Ville libre, jouissent d'une liberté absolue en ce qui concerne le choix de l'école pour leurs enfants. La

Pologne s'engage à n'exercer aucune influence sur ce choix. D'autre part, la Ville libre prend le même engagement en ce qui concerne les personnes d'origine ou de langue polonaise au service dantzikois.

Cet accord, ainsi que l'accord concernant l'utilisation du port dantzikois, semblent mettre fin à un long conflit entre la Pologne et la Ville libre. Comme l'a constaté M. Beck, le Ministre des Affaires étrangères polonais, pendant la séance du Conseil de la S.D.N., c'est avec la plus grande satisfaction que le Gouvernement polonais a profité de l'occasion, qui lui a été donnée par l'attitude de la Ville libre, pour conclure les accords ayant trait aux questions intéressant les deux parties.

§ 9. — *Accès et stationnement des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig*

La question des facilités spéciales à accorder à la marine de guerre polonaise fut l'objet des discussions dès la création de la Ville libre. La Conférence des Ambassadeurs, pendant qu'elle conduisait les négociations qui aboutirent à la conclusion de la Convention de Paris, reçut de la délégation polonaise deux projets successifs dont une section spéciale était consacrée aux affaires militaires et navales. L'une des clauses de cette section conférait à la Pologne le droit de se servir du port de Dantzig et de ses installations pour le stationnement, la réparation et le ravitaillement de ses navires et bâtiments de guerre. Mais cette clause ne fut pas insérée dans la Convention de Paris.

Dans sa décision du 22 juin 1921, relative à la défense de la Ville libre de Dantzig, le Conseil de la Société des Nations a demandé à son Haut Commissaire « d'étudier le moyen de créer dans le port de Dantzig, sans établir une base navale, un port d'attache pour les navires de guerre polonais ». Le Haut Commissaire éprouva

les plus grandes difficultés à définir ce qu'il faut entendre par « port d'attache ». Conformément à son opinion (1), il avait le droit de demander le retrait de Dantzig des navires de guerre polonais, dans le cas où la situation réclamerait cette mesure; il soutenait que les navires de guerre polonais, tout en ayant un endroit permanent où ils pouvaient s'abriter, ne devaient pas posséder d'installation permanente à terre.

Le Gouvernement polonais refusait d'accepter cette solution, en déclarant que les navires de guerre polonais devaient avoir la possibilité de s'abriter dans le port de Dantzig, d'y effectuer des réparations, d'y avoir certaines réserves de combustible, d'huiles de graissage, et un terrain convenable pour l'emmagasinage de ces matériaux. Etant donné l'approche de l'hiver, le Président du Conseil de la S.D.N. invita, le 1^{er} octobre 1921, le Haut Commissaire à examiner avec les autorités de la Ville libre la question des facilités qui devaient être accordées aux navires de guerre polonais dans le port de Dantzig, sans que cela pût préjuger d'une solution définitive de cette question. Le 8 octobre 1921, un accord provisoire a été conclu entre la Pologne et la Ville libre. Aux termes de cet accord, la Pologne fut autorisée à continuer à faire usage du port de Dantzig pour ses bâtiments de guerre jusqu'au règlement de cette question par le Conseil de la S.D.N. La Pologne était tenue seulement de notifier au Président du Sénat dantzikois le nombre des navires qu'elle désirait conserver dans le port. Le Conseil du Port devait fournir les emplacements nécessaires. L'accord n'engageait aucune des parties en ce qui concerne toute convention ultérieure, conclue éventuellement sur ce sujet, ou toute décision du Conseil de la S.D.N.

En décembre 1921, le Haut Commissaire rédigea son rapport définitif. Son texte fut communiqué au Gouvernement polonais et au Sénat dantzikois, qui furent priés de faire connaître si, sur la

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, décembre 1921, pp. 1158-1159.

base de ce rapport, on pouvait arriver à un accord. Les deux parties n'ayant pas présenté d'observations avant la session du Conseil de la S.D.N., celui-ci dans sa séance du 12 janvier 1922, a adopté la résolution suivante : « Le Conseil décide de remettre l'étude de la question du port d'attache pour les navires de guerre polonais à Dantzig à une session ultérieure. En attendant que la question ait été examinée par le Conseil, l'accord préliminaire déjà conclu entre la Ville libre et la Pologne, en vue de donner les facilités et la sécurité nécessaires aux navires de guerre polonais dans le port de Dantzig, restera en vigueur » (1). Mais la solution définitive a toujours été remise aussi bien à Dantzig qu'à Genève.

Le 30 octobre 1925, le Sénat dantzikois soulève la question du maintien en vigueur de l'arrangement provisoire du 8 octobre 1921, en soutenant que le progrès des travaux à Gdynia permet aux bâtiments de guerre polonais de trouver l'abri et les facilités dont ils ont besoin. Le Conseil de la S.D.N. décide cependant, le 9 décembre 1925, que la question du port d'attache doit rester ouverte. Le 20 mai 1927, le Sénat de la Ville libre dénonce de nouveau l'accord provisoire. La Pologne n'accepte pas la dénonciation. L'affaire vient devant le Conseil de la S.D.N., qui recommande aux parties de tâcher d'arriver à un accord. Une majorité de gauche ayant remporté la victoire dans les élections du 13 novembre 1927, la Pologne conclut avec le Sénat de Dantzig, le 4 août 1928, un arrangement qui consiste dans la prolongation de l'accord provisoire de 1921. On stipule que l'arrangement ne peut être dénoncé avant le 1^{er} juillet 1931. La situation politique change. C'est la majorité de droite qui arrive au pouvoir dans les élections du 16 novembre 1930. Par conséquent, à la date du 1^{er} juillet 1931, le nouveau Sénat dénonce l'accord provisoire. Mais la Pologne n'accepte toujours pas la dénonciation. L'affaire vient devant le Conseil de la S.D.N. Dans sa séance

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1922, pp. 97-98 et annexe p. 147.

du 19 septembre 1931, le Conseil charge le Haut Commissaire d'établir en cette matière un règlement provisoire, qui doit rester en vigueur jusqu'à ce qu'une décision définitive intervienne à ce sujet. Le Conseil décide, en même temps, de demander un avis consultatif de la Cour Permanente de Justice Internationale. La question fut posée comme suit : « Le Traité de Paix de Versailles, Partie III, Section XI, la Convention dantzikopolonaise conclue à Paris le 9 novembre 1920, les décisions pertinentes du Conseil de la Société des Nations et du Haut Commissaire, confèrent-ils à la Pologne des droits ou attributions quant à l'accès et au stationnement des navires de guerre polonais dans le port et les voies d'eau de Dantzig? Dans l'affirmation, quels sont ces droits ou attributions? ».

La thèse polonaise soutenait que les navires de guerre polonais doivent être autorisés à entrer dans le port de Dantzig et à y demeurer comme de droit, sans obtenir le consentement des autorités de la Ville libre; durant leur séjour dans ce port, ces navires doivent avoir le droit d'embarquer le matériel et d'exécuter les réparations dont ils pourraient avoir besoin. C'est un droit particulier, dû à la position spéciale occupée par la Pologne à l'égard de la Ville libre. Ce droit d'accès et de stationnement pour les navires de guerre polonais est conféré à la Pologne non par les termes exprès du Traité de Versailles, mais par les trois principes qui sont à la base de la création de la Ville libre. Ce sont les principes suivants : nécessité d'assurer à la Pologne un libre et sûr accès à la mer; relations étroites qui doivent exister entre la Pologne et la Ville libre; nécessité de pourvoir à la défense de la Ville libre. Selon la thèse polonaise, l'effet combiné de ces principes est de conférer à la Pologne le droit d'accès au port de Dantzig et de stationnement dans ce port pour les navires de guerre polonais.

Malheureusement, la Cour a statué sur une question précise, et a cru devoir ne pas accepter la thèse polonaise. Elle s'en tient à la lettre des traités, et ne considère le principe de la reconnaissance

du libre et sûr accès de la Pologne à la mer que comme un « fait historique » sans portée. D'après la Cour, aucune preuve, ni aucun argument ne lui a été soumis, qui lui permette de supposer que le contenu de la Section XI, Parti III, du Traité de Versailles, tel qu'il a été appliqué par la Convention de Paris, ne constitue pas une réalisation complète de cette promesse d'assurer à la Pologne un libre et sûr accès à la mer. La Cour n'a pas admis qu'on put élargir le texte du Traité de Versailles et interpréter certaines stipulations de ce Traité dans le sens de la thèse polonaise. D'après la Cour il n'y a point de décisions du Haut Commissaire qui confèrent à la marine de guerre polonaise les droits en question. Quant au Conseil de la S.D.N., quoique sa résolution du 22 juin 1921 constituât le point de départ de l'étude de ce problème, il n'a pris aucune décision finale et définitive en cette matière. La Cour constate que le Conseil s'est rendu compte de l'importance pratique qu'il y aurait à fournir à la marine de guerre polonaise un abri et des facilités de port, mais cette question ne rentre pas dans la juridiction de la Cour. La conclusion de la Cour est donc que ni le Traité de Versailles, ni la Convention de Paris, ni les décisions pertinentes du Conseil de la S.D.N. et du Haut Commissaire, ne confèrent à la Pologne des droits ou attributions quant à l'accès et au stationnement des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig. La Cour fit connaître son avis le 11 décembre 1931 (1).

Pour le Sénat dantzikoïse il ne s'agissait dans cette affaire que d'un succès de prestige. Mais, au point de vue pratique, la Ville libre était intéressée à ce que la Pologne continuât à user des installations du port de Dantzig, car le fonctionnement du « port d'attache » consistait surtout en réparations des navires de guerre polonais dans les chantiers de Dantzig, ainsi qu'en ravitaillement de ces na-

(1) C.P.J.I., avis consultatif du 2 décembre 1931, « Accès et stationnement des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig ».

vires en mazout. D'autre part, c'était aussi dans l'intérêt de la Pologne de continuer à se servir du port de Dantzig pour sa marine de guerre, à condition que ses navires ne fussent pas assimilés aux navires des puissances étrangères. Par conséquent, après avoir d'abord accepté que le règlement provisoire édicté, le 19 septembre 1931, par le Haut Commissaire reste en vigueur jusqu'au 1^{er} avril 1932, le Sénat dantzikois conclut, le 13 août 1932, avec le Gouvernement polonais un nouvel accord, qui règle la question du séjour des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig (1).

Aux termes de cet accord, le nombre des navires de guerre polonais et la durée de leur séjour, ne sont pas limités, à condition que les autorités de la Ville libre soient prévenues. A cet effet, au commencement de chaque année, le Gouvernement polonais doit notifier officiellement au Sénat les noms des bateaux, qui, au cours de l'année, feront usage du port de Dantzig. Avant l'entrée de chaque navire dans le port, le Commissaire général polonais doit également notifier ce fait au chef pilote du Conseil du Port, au moins 24 heures d'avance. Les prescriptions ordinaires relatives à la police du port ne s'appliquent pas aux navires de guerre polonais qui arrivent à Dantzig directement des ports polonais. Les navires polonais sont autorisés, en règle générale, à envoyer à terre des patrouilles non armées pour surveiller les permissionnaires qui sont en grand nombre. Le refus, qui n'est possible qu'exceptionnellement, doit être motivé. Tout différend, qui pourrait avoir lieu entre la Pologne et la Ville libre, au sujet de l'accès et du stationnement des navires de guerre polonais, devra être porté devant le Haut Commissaire. Sa décision est immédiatement exécutoire, nonobstant l'exercice éventuel du droit d'appel au Conseil.

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, janvier 1933, pp. 142-143.

§ 10. — *Le dépôt de matériel de guerre polonais à Dantzig.*

En vertu du principe général énoncé dans l'article 28 de la Convention de Paris, « la Pologne aura le droit d'importer et d'exporter par Dantzig des marchandises de quelque nature qu'elles soient, non prohibées par les lois polonaises ». Elle a donc le droit de transit pour son matériel de guerre. Il en résulte, sans grande controverse possible, le droit au dépôt de ce matériel, conséquence logique et nécessaire du droit de transit. Mais cette question, comme tant d'autres, ne pouvait être réglée qu'après de longues controverses et plusieurs interventions du Conseil de la Société des Nations.

Au commencement, le Sénat dantzikois s'opposait catégoriquement à l'établissement d'un dépôt de guerre polonais sur le territoire de la Ville libre. Il soutenait que cela présentait un grand danger pour le commerce, l'industrie, la navigation, ainsi que pour les habitants de Dantzig. Mais après quelques interventions du Haut Commissaire, le 22 juin 1921, l'accord de principe fut conclu entre la Pologne et la Ville libre. Cet accord reconnaissait à la Pologne le droit d'avoir un endroit isolé et éloigné de la Ville, ne jouissant pas de l'exterritorialité, pour le dépôt et l'emmagasinage de son matériel de guerre. Il prévoyait la possibilité de reconnaître à la Pologne le droit d'entretenir, dans les emplacements qui lui seraient réservés, un personnel de garde et de surveillance, chargé des mesures d'ordre et de sécurité. Ce personnel, pour l'exercice de ses fonctions, devait être armé et revêtu d'un uniforme, mais il ne devait porter ni arme, ni uniforme, en dehors des emplacements réservés. L'effectif de ce personnel devait être fixé par le Haut Commissaire d'accord avec le Gouvernement polonais.

Depuis cette époque, la difficulté a été de trouver un emplacement répondant à ces conditions. La désignation d'une partie de l'île de Holm par le Conseil du Port n'a pas satisfait ni la Pologne, ni la Ville libre. Le Haut Commissaire appelé à se prononcer, dé-

cida, le 7 avril 1922, que les deux parties devaient entamer des négociations pour aménager sur la rive est de la Vistule, en face de l'île Holm, un emplacement approprié et que, temporairement, une certaine partie spécifiée de cette île servirait aux opérations de transit en question. Cette décision fut confirmée par le Conseil de la S.D.N. Mais les négociations entre la Pologne et la Ville libre n'ayant pas abouti, le Conseil a décidé, dans sa séance du 14 décembre 1923, d'inviter les présidents de la Commission consultative permanente pour les questions militaires, navales et aériennes, et de la Commission technique des communications et du transit, à désigner chacun deux experts pour constituer un comité d'enquête, chargé de soumettre au Conseil un rapport sur l'emplacement nécessaire pour le matériel de guerre polonais (1).

Le 14 mars 1924, le Conseil a décidé, en se basant sur le rapport d'experts, de mettre à la disposition du Gouvernement polonais la presqu'île de Westerplatte comme emplacement permanent de son dépôt de matériel de guerre. Conformément à cette décision du Conseil, la propriété de la presqu'île était réservée au Conseil du Port, mais la jouissance à la Pologne, qui pourrait utiliser le terrain, sans aucun paiement de loyer, impôts ou autres redevances. Le Conseil du Port fut invité à prendre les dispositions nécessaires en vue de la construction du bassin et du prolongement de la ligne de chemin de fer, prévus dans le rapport du Comité d'experts, et de pourvoir à ce que ces travaux soient terminés dans un délai d'un an. Les frais de l'entreprise devaient être partagés par la Pologne et la Ville libre. Pendant la période transitoire, le déchargement des matériaux de guerre et des explosifs devait avoir lieu dans le bassin du port franc. En outre, la Pologne fut autorisée à continuer d'em-

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1924, pp. 350-351.

ployer, durant six mois, l'emplacement sur l'île d'Holm, prévu dans la décision du Haut Commissaire du 7 avril 1922 (1).

Diverses difficultés furent encore soulevées au cours de l'année 1925, au sujet des limites à donner à l'emplacement de la Westerplatte, et au sujet des mesures de sécurité à prendre. Le 19 septembre 1925, le Conseil de la S.D.N., a sur la proposition de M. Quinones de Léon, fixé au 1^{er} novembre 1925 le terme définitif de la cession de la Westerplatte à la Pologne (2).

Il restait cependant la question des gardes polonais prévus par l'accord du 23 juin 1921. Par lettre du 19 septembre 1925, le Haut Commissaire a informé le Conseil que le Gouvernement polonais lui a demandé d'autoriser l'établissement d'un détachement permanent de gardes pour le dépôt des munitions de la Westerplatte. Conformément à la demande polonaise, ce détachement militaire devait comprendre 2 officiers, 20 sous-officiers et 66 hommes de troupe de l'armée régulière polonaise. Le Gouvernement polonais s'est réservé le droit de présenter, en cas de besoin, une demande en vue de renforcer l'effectif de ce détachement. Le Haut Commissaire a approuvé, en principe, la proposition polonaise, estimant qu'elle présentait des mesures additionnelles de sécurité pour la Ville libre. Mais il demanda au Conseil de se prononcer sur la question de savoir si l'établissement d'une garde polonaise permanente sur la Westerplatte n'était pas en opposition avec la Constitution de la Ville libre, dont l'article 5 stipule « qu'aucune base militaire ou navale ne pourra être établie à Dantzig sans le consentement préalable de la Société des Nations. » Dans sa séance du 9 décembre 1925 (3), le Conseil a adopté le rapport du représentant de l'Espagne, M. Quinones de Léon, selon lequel l'établissement permanent d'une garde polonaise n'impliquait pas l'établissement d'une base militaire. Le rapport rappelait l'accord polono-dantzikois du 22 juin 1921, aux termes du-

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, avril 1924, pp. 536-537.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1925, pp. 1367-1370.

(3) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1926, pp. 137-138 et 283-285.

quel le personnel de garde et de surveillance ne devait pas porter l'uniforme en dehors des emplacements réservés. L'armement des gardiens polonais devait être strictement limité aux fins de la surveillance du dépôt; le terrain ne devait être aucunement fortifié.

Les travaux d'aménagement de la Westerplatte étant terminés au commencement de 1927, le Gouvernement polonais et le Sénat dantzikois entrèrent en pourparlers, sous les auspices du Haut Commissaire, pour régler quelques points techniques. Les deux parties ne pouvant se mettre d'accord et ayant élevé des objections contre le règlement provisoire établi par le Haut Commissaire, celui-ci demanda au Conseil de se prononcer sur cette question. L'affaire vint à la séance du Conseil du 17 juin 1927, mais le rapport n'étant pas encore préparé, on ajourna l'examen de la question. Par la suite, le Sénat de la Ville libre, par sa lettre du 25 juillet 1927, demanda au Conseil de « bien vouloir reprendre la procédure relative au litige pendant entre la Ville libre de Dantzig et la République polonaise au sujet de la création dun dépôt de munitions polonais dans le port de Dantzig, et annuler la résolution prise par le Conseil de la Société des Nations le 14 mars 1924 » (1).

En se basant sur le rapport du Comité de juristes, nommés à cet effet, le Conseil a décidé, le 15 septembre 1927, qu'il n'y avait pas lieu de donner suite à la demande dantzikoise tendant à l'annulation de la décision du Conseil du 14 mars 1924 (2). Ce n'est qu'en date du 4 août 1928 que les questions techniques ont été réglées par l'accord provisoire dantziko-polonais. Chacune des parties, en maintenant son point de vue de principe, s'est réservée le droit de revenir sur ces questions après dénonciation de l'accord conclu. L'accord permet, sous certaines conditions, l'emploi du bassin de la Westerplatte non plus seulement pour le transport des munitions, mais aussi pour la navigation commerciale. La dénonciation de l'accord peut avoir lieu à n'importe quel moment, moyennant un

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1927, pp. 1095-1099.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1927, pp. 1139-1143.

préavis (1). Malgré quelques différends, le régime ainsi institué fonctionna normalement jusqu'en 1933, où un grave conflit éclata entre la Pologne et la Ville libre.

Le 15 février 1933, le Sénat de la Ville libre a retiré le détachement de la police spéciale — la *Hafenpolizei* — qui était placée sous l'autorité immédiate du Conseil du Port et assurait l'ordre dans la région du port. Cette police, en dépit de la protestation du Commissaire général polonais, fut remplacée par la police dantzikoise — la *Schutzpolizei*. En même temps, le Gouvernement polonais reçut des informations, selon lesquelles un coup de force était préparé contre son dépôt de munitions sur la *Westerplatte*. L'action directe du Sénat dantzikois concernant la police dans le port, ainsi que les renseignements sur la possibilité d'un attentat contre la *Westerplatte*, ont mis le Gouvernement polonais dans une situation délicate. La *Schutzpolizei*, qui a été placée dans le port à proximité du dépôt, ne pouvait inspirer aucune confiance aux autorités polonaises; les sentiments nettement antipolonais de cette police étaient bien connus. D'autre part, en tenant compte des informations reçues, le Gouvernement polonais ne pouvait juger suffisant, pour faire face à la situation créée, son détachement sur la *Westerplatte*. Il n'oubliait pas non plus qu'en vertu d'une résolution du Conseil de la Société des Nations du 14 mars 1924, c'est le Gouvernement polonais qui a assumé la pleine responsabilité du fait de l'existence du dépôt de matériel de guerre sur la *Westerplatte*. C'est le Gouvernement polonais qui a été « seul chargé d'assurer le paiement d'indemnités équitables pour tous accidents arrivés aux personnes et aux propriétés, dans le cas d'une explosion des munitions ou d'autres matières explosives qui lui appartiennent et qui passent en transit par les eaux territoriales ou le territoire de la Ville libre ». Dans ces conditions, il n'y avait

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1928, pp. 1618-1620.

pas de temps à perdre. C'est ainsi que le Gouvernement polonais a décidé de renforcer provisoirement la garde militaire de la Westerplatte.

Le 6 mars, le transport militaire polonais, la *Wilja*, débarqua au dépôt un détachement de cent vingt hommes. Le même jour, le Commissaire général de Pologne, M. Pappée, informa le Haut Commissaire, M. Rosting, « que le Gouvernement polonais avait décidé, vu la situation créée par l'attitude prise par le Sénat récemment dans l'affaire de la Police du Port et le danger qui existait d'un coup de main sur le dépôt de munitions polonais, de renforcer provisoirement la garde du dépôt de la Westerplatte ». M. Rosting demanda le rappel des troupes excédant l'effectif autorisé. N'ayant pas obtenu satisfaction, il saisit de l'affaire le Conseil de la S.D.N. Le même jour, à la demande de M. Pappée, le Haut Commissaire saisit le Conseil de la question de la police du port. L'affaire vint devant le Conseil dans sa séance du 14 mars 1933 (1). Elle fut réglée à l'amiable. D'une part, le Président du Sénat, M. Ziehm, déclara, sur la demande du représentant de la Pologne, M. Beck, que les autorités dantziennes prendraient toutes les mesures nécessaires pour prévenir toute atteinte aux droits polonais sur la presqu'île de Westerplatte. D'autre part, M. Beck promit au nom du Gouvernement polonais de retirer le détachement militaire supplémentaire. Il expliqua que la mesure prise par le Gouvernement polonais était seulement provisoire, qu'on n'avait aucune intention de porter atteinte par cette mesure à l'état de droit existant, pas plus que de créer un précédent. Par suite, la garde polonaise de la Westerplatte fut réduite à son effectif normal et la police du port restituée.

§ II. — LES CHEMINS DE FER

Le Traité de Versailles assure à la Pologne le contrôle et l'administration de l'ensemble du réseau ferré du territoire dantzien,

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, avril 1933, pp. 626-629.

à l'exception seulement des tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de la Ville libre (art. 104, par. 3°). La Pologne a le droit de développer et d'améliorer les voies ferrées et de louer ou acheter les terrains et autres propriétés nécessaires à cet effet (art. 104, par. 4). Conformément à ces principes, la Ville libre s'est engagée dans la Convention de Paris à transférer à la Pologne la propriété de tous les biens ayant appartenu à l'Etat allemand, et se rattachant à l'administration ou à l'exploitation des voies ferrées (art. 25, al. 2). Elle s'est engagée, en outre, à ne pas refuser à la Pologne l'expropriation, dans les conditions équitables, des terrains et autres propriétés nécessaires à cette exploitation (art. 25, al. 4). Mais tandis que le Traité de Versailles ne distingue que deux catégories de chemins de fer : l'une servant principalement aux besoins de la Ville libre et se trouvant sous l'administration de celle-ci, l'autre comprenant toutes les autres voies ferrées, dont l'administration est confiée à la Pologne, — la Convention de Paris restreint les droits accordés à la Pologne, en distinguant une troisième catégorie de voies ferrées : celles qui desservent spécialement le port; leur administration est retirée au Gouvernement polonais et confiée au Conseil du Port (art. 20, al. 1).

Les deux parties ne pouvant se mettre d'accord quant à l'interprétation des dispositions de la Convention concernant les chemins de fer, l'affaire vint devant le Haut Commissaire, qui a rendu deux décisions en cette matière : l'une, le 15 août 1921, l'autre, le 5 septembre 1921. Par suite des négociations prolongées, qui eurent lieu à Genève, entre les représentants de la Pologne et de la Ville libre, assistés du Haut Commissaire et du Secrétaire général de la S.D.N., l'appel dantzikois contre ces décisions fut retiré et un arrangement dantziko-polonais fut conclu, qui acceptait les décisions du Haut Commissaire.

Dans sa décision du 15 août 1921 (1), le Haut Commissaire

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, novembre 1921, pp. 974-978.

constate qu'il est important, au point de vue pratique, d'avoir une administration unique, pour un réseau de voies ferrées aussi peu étendu. Aux termes de l'article 20 de la Convention de Paris, le Conseil du Port exerce, dans les limites de la Ville libre, la direction, l'administration et l'exploitation de l'ensemble des voies ferrées qui desservent spécialement le port. Le Conseil du Port doit donc, soit créer lui-même une administration, soit se servir d'une administration déjà existante. Le Haut Commissaire arrive à la conclusion que la meilleure solution serait d'utiliser l'administration polonaise. Le Conseil du Port, tout en conservant la propriété des voies ferrées qui lui sont reconnues, utilisera, en ce qui concerne la direction, l'administration et l'exploitation qui lui incombent à lui-même, l'administration polonaise des chemins de fer déjà existante. Les trois délégués nommés par le Conseil du Port et attachés à l'administration polonaise transmettront à celle-ci les besoins du Conseil du Port. La Ville libre a aussi le droit d'attacher à l'administration polonaise un fonctionnaire, qui la tiendra au courant des besoins dantzikois. L'administration polonaise, agissant au nom du Conseil du Port, est autorisée à percevoir tous droits, taxes et revenus en ce qui concerne l'ensemble des voies ferrées appartenant au Conseil du Port; d'autre part, elle doit faire face à tous les frais d'entretien, de direction, d'exploitation, d'amélioration et de développement du réseau.

Dans sa décision du 5 septembre 1921 (1), le Haut Commissaire constate que la Pologne est chargée de la direction, de l'administration et de l'exploitation de tout le réseau ferré à voie normale situé sur le territoire de la Ville libre, soit en son nom, soit au nom du Conseil du Port. Cette décision a pour but d'assurer à la Pologne le libre accès à la mer et, ensuite, de donner aux habitants de la Ville libre toutes les facilités de transit pour les voyageurs et marchandises, dont elle a joui dans le passé. La langue allemande doit

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, novembre 1921, pp. 974-978.

être employée par l'administration polonaise dans tous les rapports avec le public dantzikois ou avec les fonctionnaires, employés et ouvriers de nationalité dantzikoise. Mais cette décision n'empêche pas d'employer le polonais partout où il sera nécessaire pour le bon fonctionnement de l'administration supérieure, ou quand le public le désire. Tous les avis affichés à l'intérieur des wagons ou dans les gares, relatifs à la sécurité des voyageurs, l'hygiène, etc., peuvent être rédigés dans les deux langues. Tous les avis affichés dans les gares du territoire dantzikois et indiquant les noms des localités, les quais, les guichets, etc., doivent être rédigés en allemand. Les billets délivrés au public entre deux localités situées sur le territoire de la Ville libre doivent être aussi rédigés en allemand. Les billets délivrés pour des localités situées en Pologne ou en pays étrangers peuvent être imprimés dans les deux langues. La monnaie officielle, c'est la monnaie de la Ville libre. Mais pour un trajet s'étendant en Pologne, le prix de parcours sur territoire polonais peut être acquitté en monnaie polonaise. L'Administration polonaise n'est pas tenue de payer d'impôts, taxes ou autres droits au Gouvernement dantzikois, ni pour le réseau situé sur le territoire de la Ville libre, ni pour les biens dépendant de ce réseau qui doivent lui être remis. Les litiges relatifs à l'administration des chemins de fer ressortent de la compétence des Tribunaux de la Ville libre. L'administration polonaise doit se conformer aux lois de la Ville libre, mais le Gouvernement dantzikois n'a pas le droit de faire des lois qui pourraient empêcher l'Administration de diriger et d'exploiter son réseau. L'Administration polonaise doit appliquer aux fonctionnaires, employés et ouvriers dantzikois à son service, les mêmes règlements concernant l'assurance, la maladie, les accidents, la vieillesse, etc., dont ils ont bénéficié sous l'Administration dantzikoise, même si ces règlements leur sont plus favorables que ceux en vigueur en Pologne. Pour la désignation aux postes subalternes vacants sur les Chemins de fer de Dantzig, la priorité doit être donnée par la Polo-

gne aux citoyens dantzikois, surtout aux familles occupées depuis des années sur le réseau, et dont les enfants désirent suivre la profession de leurs parents. Cette règle ne s'applique pas aux hauts fonctionnaires. (Aux termes d'une décision du Haut Commissaire de 1932, par « hauts fonctionnaires » il faut comprendre, outre le directeur, ses adjoints, les chefs de division, leurs adjoints et les chefs de section.) Dans le cas où les candidats dantzikois ne conviennent pas, l'Administration a le droit de nommer des nationaux polonais.

Par l'accord du 22 octobre 1921, la Pologne et la Ville libre ont réglé la situation des fonctionnaires des chemins de fer dantzikois qui passent définitivement au service de l'Administration des chemins de fer de l'Etat polonais. Les dispositions de cet accord avaient pour but de donner effet aux décisions du Haut Commissaire du 15 août et du 5 septembre en cette matière. Une déclaration était prévue pour les fonctionnaires désirant être maintenus dans le service polonais; les ouvriers en étaient dispensés. L'admission devait avoir lieu dans la limite des effectifs nécessaires et prévus au budget, et à la condition que le candidat fût un citoyen dantzikois et qu'il s'engageât à servir loyalement l'Etat polonais. Toute l'attitude déloyale donne lieu à l'application des sanctions qui sont prises à l'égard des fonctionnaires, à la suite d'une procédure formelle. Les fonctionnaires et ouvriers dantzikois relèvent, dans l'exercice de leurs fonctions, de la direction compétente des chemins de fer de l'Etat Polonais. Les nationaux dantzikois passés dans le service polonais, ne peuvent, sans leur consentement, être employés en dehors du territoire dantzikois; l'exception est prévue pour le cas où un employé, à la suite d'une procédure disciplinaire formelle, serait transféré à un autre poste, à titre de sanction, et où il n'existerait pas de poste correspondant sur le territoire de la Ville libre. L'accord pose le principe du respect des droits acquis et dûment établis.

En 1926, un différend éclata entre la Pologne et la Ville libre concernant la compétence des tribunaux dantzikois, dans les procès intentés par les fonctionnaires ferroviaires contre l'Administration polonaise. Le Sénat dantzikois a demandé au Haut Commissaire de statuer que les fonctionnaires des chemins de fer, qui ont passé du service de la Ville libre au service polonais, soient autorisés à intenter des procès de nature pécuniaire contre l'Administration polonaise, même si leurs prétentions sont basées sur l'accord polono-dantzikois du 22 octobre 1921, ou sur la déclaration faite en vertu de l'article 1^{er} dudit accord ; que les tribunaux dantzikois étant compétents pour connaître de ces actions, l'Administration polonaise doit accepter cette juridiction et exécuter ses jugements. Dans sa décision du 8 avril 1927, le Haut Commissaire constata que les fonctionnaires dantzikois des chemins de fer pouvaient intenter des procès contre l'Administration polonaise devant les tribunaux de la Ville libre, mais pour faire valoir individuellement et directement une action en justice civile contre ladite administration, il fallait que l'employé pût invoquer une des stipulations de son contrat de service. Selon l'avis du Haut Commissaire, l'accord du 22 octobre 1921 est un traité international, et comme tel il ne peut pas donner de droits directs aux individus. Il lie la Pologne envers la Ville libre et celle-ci peut s'adresser, le cas échéant, au Gouvernement polonais et, éventuellement, aux instances internationales pour faire respecter cet accord. Mais ceci n'implique pas la possibilité, pour l'employé dantzikois, de demander devant les tribunaux civils l'application du traité. En examinant la portée des déclarations faites en vertu de l'article 1^{er} de l'accord, par lesquelles les fonctionnaires se déclaraient prêts à rester au service des chemins de fer polonais, aux conditions stipulées dans cet accord, le Haut Commissaire arriva à la conclusion que ces déclarations n'avaient pas l'effet juridique de transformer les articles d'un traité international en clauses d'un engagement individuel. Tout en se déclarant d'accord avec cette

partie de la décision du Haut Commissaire, qui reconnaissait le droit des fonctionnaires des chemins de fer dantzi~~ko~~is de faire valoir des revendications devant les tribunaux de la Ville libre, le Sénat dantzi~~ko~~is interjeta appel contre cette décision, en soutenant qu'elle était erronée en tant qu'elle n'admettait pas la possibilité de fonder les revendications d'ordre pécuniaire sur l'accord dantzi~~ko~~-polonais, ou sur les déclarations faites en vertu de cet accord. D'après la thèse dantzi~~ko~~ise, les parties ont voulu créer, par l'accord du 22 octobre 1921, des droits directs et personnels pour les intéressés. Le Gouvernement polonais trouva, au contraire, que la décision du Haut Commissaire était bonne, et en demanda la confirmation dans ses observations transmises au Conseil de la Société des Nations. Selon l'avis polonais, les fonctionnaires passés au service polonais n'ont acquis nuls drits vis-à-vis des autorités polonaises en vertu de l'accord dantzi~~ko~~-polonais. La situation juridique de ces fonctionnaires est réglée par voie d'ordonnances internes de l'Administration polonaise des chemins de fer, et ce n'est qu'à l'égard de la Ville libre que la Pologne a pris certains engagements en ce qui concerne les termes de ces ordonnances. Le fait que les clauses particulières de l'accord du 22 octobre 1921 ont trait à la situation juridique des fonctionnaires dantzi~~ko~~is, ne peut aucunement changer le caractère international de cet accord.

Dans sa séance du 22 septembre 1927 (1), le Conseil de la Société des Nations a décidé de demander l'avis de la Cour Permanente de Justice Internationale à ce sujet. La Cour donna gain de cause au Sénat de la Ville libre (2). D'après la Cour, la réponse à la question de savoir si l'accord du 22 octobre 1921 (*Beamtenabkommen*) crée directement des droits et des obligations pour le particulier, dépend de l'intention des Parties contractantes. Cette intention doit être

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, octobre 1927, pp. 1418-1423.

(2) C.P.J.I., avis consultatif du 3 mars 1928, « Compétence des tribunaux de Dantzig ».

recherchée dans le contenu de l'accord, en prenant en considération la manière dont l'accord a été appliqué. Après avoir examiné l'accord du 22 octobre 1921, et constaté que « le texte et la teneur générale du Bëamtenabkommen montrent que les dispositions de cet acte sont directement applicables entre les fonctionnaires et l'Administration » (1), la Cour est arrivée à la conclusion que les intéressés ont le droit de se prévaloir de l'accord devant les tribunaux dantzikoïs dont la compétence est reconnue dans la partie non contestée de la décision du Haut Commissaire.

La question des mesures administratives prises par l'Administration polonaise des chemins de fer, à l'égard des certains employés dantzikoïs à son service, ayant suscité un différend entre la Pologne et la Ville libre, le Haut Commissaire fut appelé à se prononcer à ce sujet. Dans sa décision du 15 janvier 1932, basée sur l'avis du Comité juridique permanent de la Commission consultative et technique des communications et du transit de la Société des Nations, assisté par la Section administrative du Comité permanent des transport par voie ferrée de la même Commission, le Haut Commissaire a statué qu'il appartient à l'Administration polonaise des chemins de fer et à ses organes compétents de prendre les mesures administratives qu'exige le service, en ce qui concerne le personnel dantzikoïs employé au service des chemins de fer. De plus le fonctionnaire dantzikoïs attaché par le Sénat à l'Administration polonaise, conformément à la décision du Haut Commissaire du 15 août 1921, n'est pas autorisé à apprécier si les mesures prises par l'Administration sont justifiées par les exigences du service. L'administration doit donner à ce fonctionnaire des informations motivées sur toutes mesures tendant à relever de leur poste des ressortissants dantzikoïs au service du réseau ferroviaire dantzikoïs, mais elle n'est pas tenue de lui communiquer les dossiers relatifs à de telles mesu-

(1) Avis cité, p. 18.

res. Cette décision fut confirmée par le Conseil de la S.D.N. dans sa séance du 10 mai 1932 (1):

L'affaire de la Direction polonaise des chemins de fer à Dantzig est très caractéristique pour les rapports dantziko-polonais. En tenant compte des raisons économiques et administratives, la Pologne avait installé à Dantzig les bureaux de la Direction des chemins de fer chargée d'administrer le réseau de Poméranie. En faisant ainsi on n'innovait pas, car la Direction allemande de ce réseau se trouvait déjà à Dantzig avant l'entrée en vigueur du Traité de Versailles. On avait estimé que la Direction était mieux située à Dantzig qu'ailleurs, car elle y avait des tâches très importantes à remplir, en ne s'occupant pas seulement du trafic de la Pologne et des pays d'outre-mer, mais aussi des communications entre la Prusse orientale et l'Allemagne. D'autre part, les bureaux de la Direction comportaient quelques centaines d'employés et leurs familles. Ceux-ci laissaient à Dantzig leurs appointements aux commerçants dantzikois. La Ville en profitait. Mais le Sénat y voyait les tendances annexionnistes de la Pologne. Il protesta aussitôt contre la présence à Dantzig d'une administration polonaise dont la compétence dépassait les limites de la Ville libre. Le 12 décembre 1922, le Haut Commissaire, le général Haking, a pris la décision d'après laquelle « la Pologne n'a pas le droit d'établir, sur le territoire dantzikois, une direction des chemins de fer chargée de l'administration des chemins de fer autres que ceux qui sont situés sur le territoire de la Ville libre de Dantzig. » Il remarqua cependant qu'au point de vue pratique, des nombreux arguments militaient en faveur de la demande polonaise (2). Les négociations directes entre les parties n'ayant pas réussi, le Conseil de la S.D.N., après avoir reçu l'avis d'un comité de trois juristes, nommé ad hoc, a confirmé, le 13 mars

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, juillet 1932, pp. 1174-1176.

(2) *Journal officiel de la S.D.N.*, février 1922, p. 155.

1925, la décision du général Haking. Le nouveau Haut Commissaire, M. Mac Donnell, se ralliant à l'opinion de son prédécesseur, quant au point de vue pratique de la question, a remarqué à cette occasion que, personnellement, il pensait qu'il serait désastreux pour la Ville libre que la Pologne se sentît obligée d'enlever la Direction de Dantzig. D'après son avis, Dantzig retirait tous les avantages possibles de la présence de cette Direction, et au cas de changement de son siège ce seraient les Dantzikois qui en souffriraient les premiers (1). L'arrivée au pouvoir à Dantzig d'une majorité de gauche, ajourna la mise en exécution de la décision du Conseil. Mais le Sénat nationaliste, dirigé par M. Ziehm, remit l'affaire à l'ordre du jour. Conformément à la demande du Sénat du 3 juin 1932, la Direction polonaise quitta le territoire dantzikois.

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, avril 1925, pp. 473-474.

CONCLUSION

Pour bien comprendre le développement des rapports dantzikopolonais, il faut se rendre compte du fait que ces rapports dépendent des relations germano-polonaises. Malgré le développement économique considérable du port de Dantzig à partir du moment de la constitution de la Ville libre, ses pouvoirs locaux ont fait tous les efforts possibles pour empêcher une collaboration économique loyale entre la ville libre et la Pologne. C'est surtout la situation de la Ville libre au point de vue politique qui fut envisagée. On ne voulait pas voir en Dantzig le débouché maritime de la Pologne, mais avant tout, le territoire que le Traité avait séparé de l'Allemagne afin de le rapprocher de la Pologne au moyen de la solidarité économique. Depuis que le résultat des négociations du Traité de Versailles a été connu, on a fait à Dantzig une politique allemande. Les autorités dantzikoises ont adopté une tactique qui consistait à ne tenir compte d'aucun des droits accordés par le Traité à la Pologne, en vue de lui assurer son libre accès à la mer. L'état d'esprit des habitants de la Ville libre fut influencé surtout par la considération que le régime institué par le Traité de Versailles était temporaire, et que dans un avenir assez proche la ville devait retourner à l'Allemagne. Toute la politique avait pour but le rattachement à l'influence allemande, et sinon le retour au Reich, tout au moins un étroit rapprochement. Dès l'origine donc, les autorités dantzikoises ont adopté une attitude nettement hostile vis-à-vis de la République polonaise, préférant risquer la ruine du commerce de la Ville libre, plutôt que de voir la ville échapper, par sa prospérité même, à la tutelle de l'Allemagne. Pendant longtemps, on fit croire à l'opinion

publique de la Ville libre que la Pologne observait une attitude agressive, visant à l'absorption politique plutôt qu'à la coopération économique, et que la collaboration avec la Pologne pouvait provoquer la déchéance de Dantzig. Pour écarter la possibilité de bonnes relations entre la Pologne et la Ville libre, on avait essayé de provoquer les antagonismes nationaux en organisant des manifestations anti-polonaises et des congrès de nationalistes allemands. Cependant, l'intérêt politique était en contradiction avec l'intérêt économique qui nécessitait de bonnes relations avec la Pologne en vue de la prospérité de la Ville libre. Le nœud du problème est donc la lutte entre l'intérêt économique et la passion nationale, entre l'attrait des profits matériels et la volonté de se solidariser avec la politique du Reich. C'est ainsi que M. Van Hamel, Haut Commissaire de la S.D.N. à Dantzig de 1925 à 1929, caractérise la situation à Dantzig : « A Dantzig, où les Allemands sont en majorité, il se présente même ce phénomène curieux que les citoyens hésitent à travailler pour la prospérité de leur propre Etat. C'est quand Dantzig souffre et se plaint, non lorsqu'elle prospère, que les cœurs sont le plus satisfaits. Des autorités, elles-mêmes, qui sont en partie en rapports étroits avec l'Allemagne, on ne peut espérer qu'elles travaillent dans l'unique intérêt de la Ville libre. Le règlement d'une difficulté locale, l'arrangement amiable d'une controverse avec la Pologne n'est pas considéré sans arrière-pensée comme une raison de réjouissance. Je me souviens d'un cas où, après les difficultés et des discussions prolongées, une importante affaire avait trouvé un règlement qui n'était certainement pas au désavantage de la Ville libre. Quelques jours plus tard une dame de Dantzig, une personne jouissant de beaucoup de bon sens et de modération, s'exprimait en toute sincérité : « Voilà qu'on a fait la pire des choses. on a définitivement réglé la question. » (1)

(1) Hamel, ouvr. cité, p. 288.

Par suite de cette étroite interdépendance de mentalité qui existe entre le Reich et la Ville libre, les rapports germano-polonais devaient fatalement influencer les rapports dantziko-polonais. Dans le rapport spécial, très caractéristique pour les relations dantziko-polonaises, présenté au Conseil de la S.D.N., le 15 août 1931, par le Haut Commissaire, le comte Gravina, nous lisons le passage suivant : « Je crois devoir mentionner, comme indubitablement nuisibles aux bonnes relations dantziko-polonaises, certaines manifestations organisées sur le territoire de la Ville libre par les partis de droite, tant d'Allemagne que de Dantzig même, au cours desquelles les aspirations nationalistes visant le retour de Dantzig au Reich s'exprimaient avec plus ou moins de vivacité. Du côté polonais, on veut reconnaître dans ces manifestations également la tendance à diriger toujours vers l'Allemagne plutôt que vers la Pologne l'orientation générale de la Ville libre, tout en exigeant, d'autre part, de la Pologne et de son hinterland, des avantages d'ordre économique ». (1)

La bienveillante attitude de la Pologne envers la ville libre ne parvint pas à changer la politique des Dantzikois. Rien d'étonnant à ce que, dans ces conditions, les différends entre la Pologne et la Ville libre fussent très fréquents, et qu'aux courtes périodes de détente aient succédé toujours de longues périodes de tension. La question de Dantzig restait presque toujours à l'ordre du jour du Conseil de la Société des Nations. On se demandait à quoi pouvait conduire cet état de tension continuelle.

Mais avec le changement de la politique allemande à l'égard de la Pologne, une nouvelle période a commencé dans les rapports dantziko-polonais. L'offensive anti-polonaise fut arrêtée sur le territoire de Dantzig à la grande satisfaction du Gouvernement polonais,

(1) *Journal officiel de la S.D.N.*, décembre 1931, p. 2255.

qui a profité de l'occasion offerte par l'attitude de la Ville libre pour mettre fin aux litiges entre les deux parties.

Est-ce que cette nouvelle période sera de longue durée ? On ne se méprend pas en Pologne sur les mobiles qui ont inspiré cette politique de détente aux autorités dantziukoises. Ce sont les nécessités d'ordre économique et politique de l'heure actuelle. Elles ont amené l'Allemagne à changer de tactique sur le territoire de la Ville libre. On peut espérer, cependant, que ces nécessités, loin d'être provisoires, prendront de plus en plus un caractère permanent.

Vu : Le Doyen,
E. ALLIX.

Vu : Le Président de la thèse,
G. GIDEL.

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur
de l'Académie de Paris
S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

ASKENAZY Simon, « Dantzig et la Pologne », Paris, 1919.

AUGUR, « Eagles Black and White », London, 1929.

BÈSSIÈRE Louis, « Essai sur le Règlement de la Situation Internationale de la Ville libre de Dantzig », Thèse, Montpellier, 1930.

BLONDEL Georges, « Les débouchés de la Pologne sur la Mer Baltique » (*Problèmes Politiques de la Pologne contemporaine*, t. I, « La Pologne et la Baltique », Paris 1931).

BOROWIK Józef, « Nasz stosunek do Gdanska », Krakow, 1933.

BOUCHEREAU Abel, « Le statut de Dantzig », Thèse, Poitiers, 1924.

BOURGEOIS Léon, « L'œuvre de la S.D.N. » (1920-1923), Paris, 1923.

CHOLONIEWSKI A., « Dantzig, ville polonaise », Paris, 1919.

CLAUDON Louis, « Le problème de Dantzig » (*Revue des Deux Mondes*, octobre, 1926).

CLUNET Edouard, « La Ville libre de Dantzig et la Pologne devant le droit international conventionnel » (*Journal du Droit International*, 1920, juillet octobre).

GROZAT Charles, « Les Constitutions de la Pologne et de Dantzig », Thèse, Toulouse, 1923.

CRUSEN Georges, « Dantzig, Ses soucis d'aujourd'hui et de demain » (*Publications de la Conciliation Internationale*, bulletin n° 5, 1933).

« Die Entstehung der Freien Stadt Danzig » (*Danziger Schriften für Politik und Wirtschaft*, Danzig, 1930).

DUPUIS Ch., « Le statut international de la Ville libre de Dantzig (*Problèmes politiques de la Pologne contemporaine*, t. I, « La Pologne et la Baltique », Paris, 1931).

Gdansk Polonais. — Les médailles de Gdansk (Dantzig). — Gdanciana, Paris, 1919.

« Gdansk. — Przeszlosc i terazniejszosc ». Praca zbierowa pod redakcja, Prof. St. Kutrzeby, Warszawa, 1928.

GIANNINI Amedeo, « The Problem of Danzig », Roma, 1932.

VAN HAMEL, J.-A., « Observations et Suggestions au sujet de Dantzig et le « Corridor Polonais » (*Publications de la Conciliation Internationale*, bulletins 1-5, 1932).

HAMMERLE Karl, « Danzig und die deutsche Nation », Berlin, 1931.

HASKINS Ch. H. and Lord R. H., « Some problems of the peace conference », Cambridge, 1920.

HOUSE E. M. and Seymour Ch., « What really happened at Paris » (IV, Poland), London, 1921.

KUTRZEBA Stanislaw, « Kongres, Traktat i Polska », Warszawa, 1919.

LACOUR-GAYET G., « La Pologne au Congrès de la Paix », Paris, 1919.

DE LANNOY Charles, « Le règlement de la question de Dantzig » (*Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1921, 3^e série, t. 2).

LOENING Otto, « Die Rechtstellung der Freien Stadt Danzig » *Völkerrechtsfragen*, Heft 22, Berlin, 1928).

LEVESQUE Geneviève, « La situation internationale de Dantzig », Thèse, Paris, 1924.

LEWIS M. H., « The Free City of Danzig », *The British Year Book of International Law*, 1924.

MAKOVSKI Julien, « La situation juridique de la Ville libre de Dantzig » (*Revue Générale de Droit International Public*, 1923).

MAKOWSKI Waclaw, « La Ville libre de Dantzig » (*Publications de la Conciliation Internationale*, bulletin 5, 1933).

MARTEL René, « Les frontières orientales de l'Allemagne », Paris, 1930.

MARTIN William, « Le conflit Germano-Polonais est-il soluble? » (*Publications de la Conciliation Internationale*, bulletins 1-5, 1932),

DE MONTORT Henri, « Les nouveaux états de la Baltique », Paris, 1933 (Chapitre X, « La Pologne et la mer Baltique ».)

PFEUFFER Rudolf, « Die völkerrechtliche Stellung der Freien Stadt Danzig », Danzig, 1921.

PICCIONI C., « Le statut international de Dantzig » (*Revue Générale de Droit International Public*, 2^e série, t. III, 1921).

« Questions relatives aux territoires polonais sous la domination prussienne » (*Dantzig*, pp. 47-75), Commission polonaise des travaux préparatoires au Congrès de la Paix, Paris, 1919.

REDSLOB Robert, « Le statut international de Dantzig », Bruxelles, 1926.

ROSINSKI Wiktor, « La Pologne et la Mer Baltique », Thèse, Lille, 1928.

SIEBENEICHEN A. i Strasburger H., « Spor o Gdynie », Torun, 1930.

SIEBENEICHEN A., « La Pologne et le développement du port de Dantzig », Paris, 1926.

SLAWSKI Stalinslaw, « Dostep Polski do morza a interesy Prus Wschodnich », Gdansk, 1925.

SLAWSKI Stanislaw, « Gdansk, Polska a Niemcy », Poznan, 1926.

SMOGORZEWSKI Casimir, « La Pologne, l'Allemagne et le « Corridor » », Paris, 1929.

SMOGORZEWSKI Casimir, « Les conditions de l'apaisement Germano-Polonais » (*Publications de la Conciliation Internationale*, bulletins 1-5, Paris, 1932).

SMOGORZEWSKI Casimir, « La Poméranie polonaise », Paris, 1932.

SOBIESKI Wacław, « Walka o Pomorze » Poznań, 1928.

STRASBURGER H., « Dantzig, port de la Pologne » (*Publications de la Conciliation Internationale*, bulletins 1-5, Paris, 1932).

STRUPP Karl, « Documents pour servir à l'histoire du droit des gens », t. IV, Berlin, 1923.

TIBAL André, « La Ville libre de Dantzig » (*Publications de la Conciliation Internationale*, bulletin n° 5, Paris, 1933).

TEMPERLEY H. W. V., « A history of the Peace Conference of Paris », vol. VI, London, 1924 (Chapter II, The resurrection of Poland).

WILSON W., « Recueil des Déclarations du Président des Etats-Unis d'Amérique sur la guerre et la Paix », Paris, 1918.

ZIEHM, « Un problème de politique européenne : Dantzig » (*Publications de la Conciliation Internationale*, bulletins 1-5, Paris, 1932).

Constitution de la Ville libre de Dantzig.

Cour Permanente de Justice Internationale.

Convention entre la Pologne et la Ville libre de Dantzig, signée à Paris, le 9 novembre 1920.

« La Pologne », Revue mensuelle, 1921-1934.

Société des Nations : *Journal Officiel*, 1920-1934.

Traité de Paix du 28 juin 1919.

Umowa zawarta pomiędzy Polska a Wolnem Miastem Gdanskim celem wykonania i uzupełnienia polsko gdanskiej konwencji z dnia 9 listopada 1920 r., Gdansk, 1921.

TABLE DES MATIERES

	Pages
INTRODUCTION	3
<i>Chapitre I. — L'histoire de Dantzig</i>	
§ 1. — Les origines de Dantzig.....	5
§ 2. — L'union avec la Pologne	10
§ 3. — Dantzig sous la domination prussienne	15
<i>Chapitre II. — La création de la Ville libre</i>	
§ 1. — La Conférence de la Paix	23
§ 2. — Le Condominium des Puissances alliées et asso- ciées	34
<i>Chapitre III. — Dantzig et la Société des Nations</i>	
§ 1. — La Constitution de la Ville libre et sa garantie	40
A. — L'élaboration de la Constitution	40
B. — Les principaux points de la Constitu- tion dantzikoise	46
C. — La garantie de la Constitution	50
§ 2. — La protection	58
§ 3. — Le Haut Commissaire	64

Chapitre IV. — Dantzig et la Pologne

§ 1. — La Convention de Paris	74
§ 2. — La conduite des affaires étrangères de la Ville libre	83
§ 3. — Le représentant polonais à Dantzig	95
§ 4. — L'unité du territoire douanier	97
§ 5. — Le Conseil du Port et des Voies d'eau de Dant- zig	106
§ 6. — L'utilisation du Port	112
§ 7. — Le service postal polonais à Dantzig	128
§ 8. — Le traitement des nationaux polonais et des na- tionaux dantziçois d'origine ou de langue polo- naise	134
§ 9. — Accès et stationnement des navires de guerre polonais dans le port de Dantzig	146
§ 10. — Le dépôt de matériel de guerre polonais à Dant- zig	152
§ 11. — Les chemins de fer	157
CONCLUSION	167
BIBLIOGRAPHIE	171

